

INOPONIBILIDAD DEL CÓDIGO PENAL MILITAR  
A LA POLICIA NACIONAL

DANNY HARRISON ROJO SARRAZOLA

UNIVERSIDAD CATOLICA  
UNIVERSIDAD DE MEDELLIN  
FACULTAD DE DERECHO – POSGRADOS-  
2014

INOPONIBILIDAD DEL CODIGÓ PENAL MILITAR  
A LA POLICIA NACIONAL

DANNY HARRISON ROJO SARRAZOLA

Trabajo de pregrado presentado como requisito  
Para otorgar al título de Especialista

Asesor temático:

Asesor metodológico:

UNIVERSIDAD CATOLICA  
UNIVERSIDAD DE MEDELLIN  
FACULTAD DE DERECHO – POSGRADOS-  
2014

## NOTA DE ACEPTACIÓN

---

---

---

---

Presidente del Jurado

---

Jurado

---

Jurado

Medellín, 20 de septiembre de 2014



## DEDICATORIA

A mi Señor, dador del tiempo y la sabiduría.

A mi esposa e hijos, razón de mi vida.

Danny Harrison Rojo S.



## CONTENIDOS

	Página
INTRODUCCIÓN	18
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	20
2. OBJETIVOS	22
2.1. GENERAL	22
2.2. ESPECÍFICOS	22
3. JUSTIFICACIÓN	23
4. .MARCO TEÓRICO	25
4.1. MARCO HISTÓRICO LEGISLATIVO	25
4.1.1. Etimología	25
4.1.2. Policía y organización Social	26
4.1.3. Referentes universales	26
4.1.3.1. Código de Hammurabi	26
4.1.3.2. Leyes de Manu	27
4.1.3.3. Grecia	28
4.1.3.4. Roma	30
4.1.3.5. Edad media	32
4.1.3.6. España	32
4.1.3.7. La inquisición	35
4.1.3.8. El consejo de purificación	38
4.1.4. La policía en Colombia	39
4.1.4.1. Época Precolombina	40
4.1.4.2. La Colonia	40
4.1.4.3. Primeros pasos en la República	41
4.1.4.4. Consolidación en la República	43

4.1.4.5. Consolidación de la Policía Nacional	47
4.1.4.6. La adscripción definitiva al Ministerio de Guerra	50
4.2. FUERZAS ARMADAS, HISTORIA Y DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA	52
4.2.1. Los primeros ejércitos	52
4.2.1.1. Antiguo Oriente	53
4.2.1.2. Grecia	53
4.2.1.3. Roma	53
4.2.1.4. Lejano Oriente	56
4.2.2. Ejércitos modernos	57
4.2.2.1 Antecedente, Edad Media	57
4.2.3. Ejércitos en los siglos XVII y XVIII	58
4.2.4. Ejércitos y las guerras mundiales	59
4.2.5. Fuerzas Armadas en Colombia, desarrollo constitucional	60
4.2.5.1. Primeros esbozos constitucionales	60
4.2.5.2. La aparición del concepto de fuerza	64
4.2.5.3. La federalización: un ejército nacional y muchas milicias	
En los estados	66
4.2.5.4. Surgimiento constitucional del fuero	69
4.3. SEGURIDAD Y ORDEN	74
4.3.1. Marco introductorio	74
4.3.2. La seguridad	76
4.3.2.1. Marco antropológico	76
4.3.2.2. La seguridad como categoría política	77
4.3.2.3. La modernidad	82
4.3.2.4. Post-guerra: un salto a la seguridad	83
4.3.2.5. Doctrina de seguridad nacional	85
4.3.2.6. El 11-S, emergencia de un nuevo concepto de seguridad	85
4.3.3. El orden público	88
4.3.3.1. Concepto	88
4.3.3.2. El orden público en sentido blando	88



4.3.3.3. El orden público en sentido fuerte	90
4.3.3.4. La excepción del artículo 121, un acto normalizado	91
4.4. POLICÍA Y ORDEN PÚBLICO	95
4.4.1. Policía, inestabilidad y contradictor político	95
4.4.2. La guerra al narcotráfico	99
4.5. FUERZA PÚBLICA, REGULACIÓN CONSTITUCIONAL	103
4.5.1. Presentación	103
4.5.2. La fuerza pública y el fuero, justicia penal militar	104
4.5.2.1. Régimen constitucional	104
4.5.2.2. El fuero, debates de la Asamblea	107
4.5.3. La decantación constitucional	116
4.6. REFERENCIA A OTROS ÓRDENES NORMATIVOS	125
4.6.1. Europa	125
4.6.1.1. Ley fundamental de Alemania, 1949	127
4.6.1.2. Constitución Política de España	129
4.6.1.3. Constitución Política de Irlanda	130
4.6.1.4. Constitución Política de Bélgica	131
4.6.1.5. Constitución Política de Austria, 1929	132
4.6.1.6. Constitución Política Italiana, 1947	133
4.6.1.7. Constitución Política de Portugal	134
4.6.2. América	135
4.6.2.1. Constitución Política de la República de Argentina, 1994	135
4.6.2.2. Constitución Política de México, 1917	136
4.6.2.3. Constitución Política de El Salvador, 1983	136
4.6.2.4. Constitución Política de Venezuela, 1999	137
4.7 JURISDICCIÓN Y JUSTICIA MILITAR	138
4.7.1. La jurisdicción	138
4.7.2. Principio de Juez Natural	141
4.7.2.1. La obediencia debida	143
4.7.2.2. La política y la obediencia debida	145
4.7.3. El fuero	146

4.7.3.1. El fuero en la Justicia Penal Militar	147
4.7.4. La ley 522	150
4.7.4.1. Los antecedentes	151
4.7.4.2. Fuentes y regulación	152
4.7.4.3. Bienes jurídicos protegidos y tipos establecidos	153
5. CONCLUSIONES	156
BIBLIOGRAFIA	164

## LISTADO DE ANEXOS

	página
ANEXO A. DECRETO NÚMERO 1000 DE 1981. Por el cual se organiza un cuerpo de Policía Nacional.	170
ANEXO B. DECRETO NÚMERO 1175 DE 1981 Reformatorio del mercado con el número 1.000 de 5 de Noviembre último.	175
ANEXO C. LEY 11 DE 1910 Sobre gendarmería Nacional.	178
ANEXO D.. LEY 41 DE 1915 Por la cual se organiza la Policía Nacional y se le señalan sus atribuciones.	180
ANEXO E. LEY DE 1930 En desarrollo del Artículo 168 de la Constitución Nacional.	186
ANEXO F. DECRETO 2244 DE 1948 Por el cual se deroga el decreto número 1021 de 2 de Abril de 1946 y se dictan otras disposiciones.	188
ANEXO G. DECRETO 1814 del 13 de junio de 1953 Por medio del cual cambian de nombre las Fuerzas militares.	190
ANEXO H. DECRETO NÚMERO 1426 DE 1954 Por el cual se establecen unas normas de Justicia Penal Militar en relación con los miembros de las Fuerzas de Policía.	191

ANEXO I, LEY DE 1961 Por el cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones.	197
ANEXOJ. DECRETO 2341 DE 1971 Por el cual se organiza la Defensa Civil creada por el decreto número 3398 de 1965	199
ANEXO K. DECRETO NÚMERO 2046 DE 1972 Por el cual se toman unas medidas en relación con el Consejo de Seguridad	211

## **GLOSARIO**

- **CÓDICE:** Libro manuscrito de cierta antigüedad.
- **COMISARÍA:** Tribunal que sustituyó al Consejo de Cruzada.
- **DEIDAD:** Ser divino o esencia divina.
- **DELEGACIÓN:** Circunscripción política y administrativa dentro de una ciudad.
- **DEONTOLQGÍA:** Ciencia o tratado de los deberes.
- **EJÉRCITO:** Conjunto de fuerzas aéreas o terrestres de una nación.
- **FUERO:** Privilegio, prerrogativa o derecho moral que se reconoce a ciertas actividades, principios, virtudes, etc., por su propia naturaleza
- **FUERZAS ARMADAS:** El Ejército, la Armada la Aviación.
- **GENDARME:** Agente de policía destinado a mantener el orden y la seguridad pública.
- **GUARDIA CIVIL:** Cuerpo de seguridad destinado principalmente a mantener el orden público en las zonas rurales, y a vigilar las fronteras marítimas o terrestres así como las carreteras y ferrocarriles.
- **LEGIÓN:** Cierta cuerpo de tropas.
- **MILITAR:** perteneciente o relativo a la milicia o a la guerra, por contraposición a civil.
- **OLIMPO:** encargado de rondar de noche por las calles para velar por la seguridad del vecindario, de la propiedad, etc.
- **POLIS:** En la antigua Grecia, Estado autónomo constituido por una ciudad y un pequeño territorio.
- **VINDICATIVO:** inclinado a tomar venganza, vengativo

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **OBJETIVO GENERAL**

Revisar la pertinencia jurídica de la inclusión de los miembros de la Policía Nacional en la jurisdicción especial Penal Militar y. en consecuencia, con la doctrina, el derecho comparado y la confrontación con disposiciones relativas a la protección de garantías y de derechos fundamentales, deducir la inoponibilidad de la jurisdicción penal militar a la Policía Nacional.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Establecer la naturaleza de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional a partir de las formulaciones doctrinarias y definiciones normativas.
- Identificar las tendencias del derecho comparado respecto a la inclusión o no de la Policía en las Fuerzas Militares y las razones que les sirven de fundamento.
- Formular el concepto o los conceptos pragmáticos o declarados que el Estado ha definido para presentar la naturaleza de la institución Policía Nacional,
- Explorar la existencia de un orden jerárquico interno en la Constitución Nacional que condicionaría la existencia y aplicación de normas presentes en la Constitución Nacional, al respeto y coherencia con aquellas del mismo estatuto que tuviesen mayor rango o interés a la definición política del constituyente.

## **DISEÑO METODOLÓGICO**

Este trabajo observó los siguientes momentos:

- Identificación del problema, delimitación, elaboración y formulación
- Acopio bibliográfico y documentación
- Composición de las unidades temáticas y síntesis

Siguiendo las prescripciones del método sistemático, que entiende a la norma no como un ente que se agota en sí, sino y muy por el contrario, como una complejidad regulatoria que se fija en diversas disposiciones, se trabajó con la escuela de interpretación sistemática y con ella proponer una comprensión, sentido y límite de la norma, a partir de los principios que inspiran el ordenamiento jurídico colombiano.

Los principios base de formación de la complejidad normativa que se abordaron fueron derivados del reconocimiento del tribunal constitucional y de su identificación con el orden Constitucional y legal reflejado por disposiciones particulares del ordenamiento en este sentido

*“... Cuando se le conduce al pueblo mediante disposiciones y ordenes administrativas, y cuando por medio de castigos se procura meterle en razón; ciertamente que el pueblo evitará los delitos, mas no tomará conciencia de que la comisión de delitos es algo de los que tiene que avergonzarse.*

*... Cuando mediante la fuerza de unos principios morales se le guía exteriormente hacia el bien y se vinculan sus actividades externas a un extenso catálogo de formas de comportamiento ritualizadas, entonces tendrá el sentimiento de vergüenza; se apartará del mal y marchará por el camino correcto.”*

CONFUCIO



## RESUMEN

Las ideas obsesivas son pequeños guijarros que dificultan el andar del pensamiento. Y desde el espacio Castrense hace mucho tiempo, se debe admitir, hay una idea mal definida. Se trata de una inconformidad dentro de la vida en el ámbito militar, que no sabe asir; pero, que en cuanto se hace mención a los conceptos de justicia penal militar y Policía nacional, empezaba a tallar dicha reflexión.

Un venturoso día rodó el pensamiento y la intranquilidad tomó figura de concepto; el misterio oscuro y cerrado se revelaba en absurda obviedad: ¿Si es justicia militar por qué se extiende al cuerpo policial?, nacía así una pregunta gruesa que más tarde se desagregaría en más y precisos interrogantes, a los que la elaboración que ahora sostiene sus manos, trata sino de ofrecer respuestas; por lo menos sí, de señalar lo equivocado de los fundamentos de las existentes.

Se ha irrumpido la industria y aunque no se debe decir plenamente satisfecho, con modesto orgullo y sin aspavientos se ofrece a la comunidad investigativa una entrega que más allá de la monografía fácil, constituye una exploración histórica del suceso militar allende las fronteras, como en los propios solares de la República.

Por otra parte, y es esa la mayor satisfacción, el trabajo de grado en la especialización, después de escrutar los textos normativos vernáculos, en paralelo con disposiciones de otros sistemas, trasciende el marco histórico y el concepto crítico, para ofrecer un enunciado propositivo que en respeto con la naturaleza civil que la constitución endilga al órgano policial, mantiene un tratamiento considerado con el exceptivo comportamiento de tropa que la convulsa realidad social y política colombiana han impuesto al órgano policial.

Por lo demás, ya estábamos advertidos, un trabajo de grado más que una respuesta a un problema concreto, representa la posibilidad de adquirir consciencia de las dimensiones del problema planteado o para decirlo de otra

manera, de formular las preguntas adecuadas a ese problema. En un término, el guijarro que decíamos al comienzo de este escrito, lejos de desaparecer, se ha fracturado en diminutos fragmentos que ahora tallan por todas partes el pensamiento.

## INTRODUCCIÓN

Las ideas obsesivas son pequeños guijarros que dificultan el andar del pensamiento. Y desde el espacio Castrense hace mucho tiempo, se debe admitir, hay una idea mal definida. Se trata de una inconformidad dentro de la vida en el ámbito militar, que no sabe asir; pero, que en cuanto se hace mención a los conceptos de justicia penal militar y Policía nacional, empezaba a tallar dicha reflexión.

Un venturoso día rodó el pensamiento y la intranquilidad tomó figura de concepto; el misterio oscuro y cerrado se revelaba en absurda obviedad: ¿Si es justicia militar por qué se extiende al cuerpo policial?, nació así una pregunta gruesa que más tarde se desagregaría en más y precisos interrogantes, a los que la elaboración que ahora sostiene sus manos, trata sino de ofrecer respuestas; por lo menos sí, de señalar lo equivocado de los fundamentos de las existentes.

Se ha irrumpido la industria y aunque no se debe decir plenamente satisfecho, con modesto orgullo y sin aspavientos se ofrece a la comunidad investigativa una entrega que más allá de la monografía fácil, constituye una exploración histórica del suceso militar allende las fronteras, como en los propios solares de la República.

Por otra parte, y es esa la mayor satisfacción, el trabajo de grado en la especialización, después de escrutar los textos normativos vernáculos, en paralelo con disposiciones de otros sistemas, trasciende el marco histórico y el concepto crítico, para ofrecer un enunciado propositivo que en respeto con la naturaleza civil que la constitución endilga al órgano policial, mantiene un tratamiento considerado con el exceptivo comportamiento de tropa que la convulsa realidad social y política colombiana han impuesto al órgano policial.

Por lo demás, ya estábamos advertidos, un trabajo de grado más que una respuesta a un problema concreto, representa la posibilidad de adquirir

consciencia de las dimensiones del problema planteado o para decirlo de otra manera, de formular las preguntas adecuadas a ese problema. En un término, el guijarro que decíamos al comienzo de este escrito, lejos de desaparecer, se ha fracturado en diminutos fragmentos que ahora tallan por todas partes el pensamiento.

## 1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Las instituciones Fuerzas Militares y Policía Nacional, fueron objeto de regulación por la Constitución Política, bajo el concepto aglutinante de "Fuerza Pública", como se lee en el artículo 216 de la Carta. "La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y de Policía Nacional".

De esta manera, Policía y Fuerzas Militares resultan ser dos aristas de una sola función estatal: el control y la conservación del orden público. Ahora bien, de la identidad en las funciones y la concentración de las instituciones en el concepto de Fuerza Pública, la Carta derivará una consecuencia: someter a la Policía al régimen exceptivo de jurisdicción especial, reconocido a las Fuerzas Militares para la rituación de las causas penales en que pudieran incurrir sus agentes por actos delictuosos cometidos en desempeño del servicio y con relación al mismo. Así lo declara la cláusula 221<sup>1</sup> de la Constitución Nacional.

*"Artículo 221, adicionado por acto legislativo 02 de 1995, de los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribunales estarán integradas por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro".*

La claridad del texto y la adscripción que previamente en el artículo 216 ha hecho la Constitución de la Policía como integrante de la Fuerza Pública, no permiten dudar de la vinculación de este enunciado a la Policía Nacional.

---

<sup>1</sup> En igual sentido puede consultarse la disposición 116 de la Carta, que refiere a la justicia penal como un órgano que administra justicia.

Se crea así lo que la doctrina conoce como "jurisdicción especial", por la cual el régimen general o justicia ordinaria, deviene en inaplicable para los miembros de la Fuerza Pública.

Aunque se reconoce claridad en el texto constitucional, se lee inequívoca la intención de comprender en la jurisdicción penal militar a la Policía Nacional. Contra este enunciado se propone la ausencia de razones jurídicas suficientes que justifiquen la inclusión de la Policía en esta jurisdicción y, en consecuencia, la conveniencia de una separación en este sentido, y de contera, el correspondiente regreso del estamento policial a la justicia ordinaria.

Como razones fundantes de la demandada escisión se presenta la diversidad de naturaleza y de funciones de las instituciones comprometidas, así como el quebranto a garantías de orden, no sólo constitucional, sino incluso de derecho internacional.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1 OBJETIVO GENERAL**

Revisar la pertinencia jurídica de la inclusión de los miembros de la Policía Nacional en la jurisdicción especial Penal Militar y, en consecuencia, con la doctrina, el derecho comparado y la confrontación con disposiciones relativas a la protección de garantías y de derechos fundamentales, deducir la inoponibilidad de la jurisdicción penal militar a la Policía Nacional.

### **2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- Establecer la naturaleza de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional a partir de las formulaciones doctrinarias y definiciones normativas.
- Identificar las tendencias del derecho comparado respecto a la inclusión o no de la Policía en las Fuerzas Militares y las razones que les sirven de fundamento.
- Formular el concepto o los conceptos pragmáticos o declarados que el Estado ha definido para presentar la naturaleza de la institución Policía Nacional.
- Explorar la existencia de un orden jerárquico interno en la Constitución Nacional que condicionaría la existencia y aplicación de normas presentes en la Constitución Nacional, al respeto y coherencia con aquellas del mismo estatuto que tuviesen mayor rango o interés a la definición política del constituyente.

### 3. JUSTIFICACIÓN

Cuando se plantean los fundamentos de la relación Fuerzas Militares - Policía Nacional, en el instante se es sobrecogido por un silencio parecido en mucho a la recriminación. No se sabe cómo asir esa tensión, o más bien, en el instante se duda de que sea posible someter a estudio una afirmación que, como la relación de Fuerzas Militares - Policía Nacional, para la historia, la historia nacional, era un hecho incontestable, una verdad natural

Esa experiencia, por demás vivida por el guionista de este libreto, es la que ya justifica la empresa de esta investigación. Así pues, se asume el "*sapere aude*", atrévete a saber, con que Kant<sup>2</sup>, en 1784, diera respuesta a la pregunta qué es la ilustración

En el ejercicio del dictum, y por ministerio de la razón, se acusa el lábil argumento que descansa en el cuidado de la seguridad pública (propia tanto de militares como de Policías), el pretenso fundamento de una igualdad natural de las dos instituciones, que se demostrarán inexistentes

Por otro lado, la utilidad de este proyecto está dada por la posibilidad de ofrecer una reconstrucción sistemática del tratamiento que se ha dado a la justicia penal militar para evidenciar cómo su formación ha obedecido más que al prudente consejo de la doctrina o la jurisprudencia, a la desjuiciada legislación y, de manera particular, a la guerra, guía, directora y artífice de lo que en este país se ha dado en llamar procesos sociales.

---

<sup>2</sup> En realidad, la frase pertenece a Horacio. "Para degollar a alguien se levantan de noche los bandidos. Para servirte a ti mismo, ¿no te despiertas? Mira que si no quieres sano, correrás con hidropesía; y, si no pides libro y lámpara antes de amanecer, sino diriges tu ánimo a estudio y cosas honestas insomne la envidia o el deseo te atormentarán. ¿Por qué pues te apresuras a quitarte lo que te molesta en el ojo, pero si algo te come tu ánimo, dejas pasar un año para curarlo? Medio camino hace quien empieza. Atrévete a ser sensato. La aventura de la Historia. No. 78. abril de 2005. p. 94.



Finalmente, el opúsculo que se propone, justifica su intención en el interés de identificación de los conceptos y categorías modeladores de las instituciones Fuerzas Militares y Policía Nacional.

Se trata, para decirlo de una manera coloquial, de secar la ropa al sol. De consultar los elementos definitorios de las instituciones a distancia del capricho del legislador y a la sombra de los procesos sociales que han influenciado la actual asimilación jurisdiccional de las instituciones, tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional.

## 4. MARCO TEÓRICO

### 4.1 MARCO HISTÓRICO LEGISLATIVO

*"La Policía es la principal atención de gobierno dada a la paz de la República. Es formar, propagar y conservar la moral pública después de la desastrosa guerra que hemos sostenido, que todos los ciudadanos gocen tranquilos de seguridad, salud, orden, abundancia, deberes y obligaciones".*

Simón Bolívar<sup>3</sup>

No puede esta empresa acometer su propósito, sin dar cuenta de los contornos que han modelado la institución policial desde sus orígenes en las primeras civilizaciones, hasta su asiento en la formación vernácula republicana. Las notas que seguidamente se presentan, dejan ver como desde sus primeros esbozos, la institución define aspectos particulares, relevantes al momento de afirmar los fundamentos de esta tesis.

**4.1.1 Etimología.** La palabra Policía, representa la apropiación castellana de la expresión *politia*<sup>4</sup>, con que España adoptó este término latino, derivado a su vez de la voz griega, *poti-teia*<sup>5</sup>, cuyo significado refiere a las instituciones que integran la polis, ciudad. Valga decir que estas instituciones, tienen en su comprensión de *politeia*, un sentido de protección y conservación de las condiciones que permitirían una vida cómoda y tranquila. Así, anticipándonos al que constituirá

---

<sup>3</sup> Reseñado en Historia de las Fuerzas Militares en Colombia, Policía; Tomo VI; Ed. Planeta; Santa fe de Bogotá 1993; Pág. 28.

<sup>4</sup> Para advertir la semejanza fonética con la elaboración castellana, repárese en su pronunciación latina: *polítzia*.

<sup>5</sup> "En general, y de modo genérico, *politeia* es fundamentalmente la "configuración" y/o la "estructura" de la ciudad (por ejemplo en la *Política* 1274b Y 1276b), pero en otros casos el concepto es más específico: o bien porque designa el conjunto de magistraturas de la polis (1278b, 1289a, 1290a), o cuando designa la ciudad "bien ordenada" (1279a)". Giovanni Sartori Elementos de Teoría Política; Alianza Editorial 1992. Pág. 21.

elemento basilar de esta elaboración, podemos decir que la definición etimológica, comporta una agencia doméstica dirigida a la conservación de las condiciones necesarias a la paz en el interior de la ciudad.<sup>6</sup>

**4.1.2. Policía y Organización Social.** Tal y como se ha revelado, no se piensa posible esta función veladora de la paz, como ajena a un grupo humano. La colectividad para hacer posible su convivencia, tendría que prever las formas en que hará valer su interés de orden; ese y no otro, es el sentido de la organización social; y tal orden y las formas como se procura el mismo, es, en modesta palabra, el poder de Policía.

Decimos entonces que, consustancial al Estado, así como a sus antecedentes organizacionales, existe la pretensión de un orden sobre el cual descansa la legitimidad de la organización social. Sin este orden, no es posible ni la convivencia de los asociados, ni la permanencia de quienes detentan el poder. El orden, en lo que hace al interés de este proyecto, lo constituye la preservación de las condiciones internas de la polis, las que como se ha expuesto, se han confiado en su defensa desde tiempos inmemoriales a la institución policiva.

#### **4.1.3 Referentes universales**

**4.1.3.1 Código de Hammurabi.** Aunque las primeras civilizaciones, se enmarcan en Sumeria, en la media luna fértil, entre los ríos Éufrates y Tigris, hacia al año 7000 a. C., no hemos hallado testimonio de su regulación interna. Las originarias legislaciones proceden de este ~ismo escenario mesopotámico, siendo ellas el Código de la Humanidad, del rey *Shulgi de Lagash* (2094-2047 a. C.) y el de *Lipit-*

---

<sup>6</sup> Esta postura está fundada en la tesis guerrerista de la naturaleza humana, de Hobbes, expuesta en el *Leviatán*. "Es por ello manifiesto que durante el tiempo que los hombres viven sin un poder común que les obligue a todos al respecto, están en aquella condición que se llama guerra; y una guerra como de todo hombre contra todo hombre". Thomas Hobbes; *El Leviatán*; Ed Lazada. Buenos Aires, 2003; Pág. 129.

*Ishtar de Isin* (1934-1924 a. C.)<sup>7</sup> La más reconocida se ubica también allí, bajo el Imperio Babilonio, regentado por Hammurabi, hacia el siglo XVIII a. C.

Hammurabi, sexto rey de Babilonia, se immortalizó como el gobernante más importante de la primera dinastía de este imperio, ocupando lugar preeminente en su legado, el llamado Código de Hammurabi. Las 282 cláusulas de que consta el código, se componen de una serie de enmiendas al Derecho Común de Babilonia, relativas a aspectos tales como el derecho de propiedad, préstamos, depósitos, deudas, propiedad doméstica y derechos familiares, civiles y comerciales, daños causados por negligencia en actividades diversas, precios de diferentes tipos de servicios, etc.

**4.1.3.2 Leyes de Manu.** Designación Inglesa aplicada comúnmente al Manava Dharma-sastra, métrico compendio sánscrito de las antiguas leyes y costumbres sagradas, mantenidas en la más alta reverencia por los adherentes ortodoxos del brahmanismo. Los propios brahmanes atribuían a la obra origen divino y una remota antigüedad. El señalado autor es Manu, mítico sobreviviente del Diluvio y padre de la raza humana, el maestro primitivo de los ritos y leyes sagrados, que disfruta ahora en los cielos de la dignidad de una omnisciente deidad.

Los versos de apertura de Manava Dharma-sastra relatan cómo en tiempos antiguos se acercaron reverentemente a Manu diez grandes sabios y le pidieron que les manifestara las sagradas leyes de las castas y cómo él graciosamente accedió a su requerimiento haciendo que el erudito sabio Bhrigu, - a quien él había enseñado cuidadosamente los institutos métricos de la ley sagrada -, les entregara esta instrucción preciosa. La obra por lo tanto pretende ser el dictado de Manu a través Bhrigu; Manu la habría aprendido del auto-existente Brahma, razón por la cual, la autoría se reputa divina.

---

<sup>7</sup>Revista Historia y Vida No. 437; año XXXVI. "Babilonia la Antigua Capital del Oriente".

Esta codificación ha sido datada entre los siglos V a. C. al I de nuestra era y consiste en 2.648 versos, divididos en doce capítulos de lo que destacamos el octavo, que trata del procedimiento en los pleitos civiles y criminales y del castigo apropiado que deberán enfrentar las diferentes clases de criminales. Los dos siguientes, hacen conocer las costumbres y leyes que gobiernan el divorcio, la herencia, los derechos de propiedad, las ocupaciones legales de cada casta. El capítulo once se ocupa principalmente de los varios tipos de penitencia a que deben someterse aquellos que quieren liberarse de las malignas consecuencias de sus acciones.

**4.1.3.3 Grecia.** Al abordar este apartado, hubo la tentación de hacer una consideración sobre el Olimpo y las intromisiones de las deidades en el discurrir de los mortales. Sin embargo, la noción de Policía como árbitro y regulador neutral, marcha a contravía de la ley motiv que inspirara la participación de Atenea, Palamedes y Zeus en la Guerra de Troya, por citar algunos. Lo mismo habría que decir de los castigos que recibieran Sísifo, Prometeo y Tántalo<sup>8</sup>, pues si bien ellos sugieren la acción emanada de una autoridad que busca reestablecer un orden, no puede obviarse el hecho de que estas autoridades actúan en procura de su propio interés; y el orden resquebrajado que tutelan, más que el humano, es el suyo propio. La intervención entonces, pro domo SUB, de los Dioses, aunque determinaba el destino de aquellos primeros griegos y les imponía premios, penas y sufrimientos, no puede constituir poder de Policía, precisamente por obedecer a un interés vindicativo y no al público que caracteriza la institución.

Para comprender entonces el desarrollo de la Policía en esta cultura, tendremos

---

<sup>8</sup> Sísifo fue condenado a subir una piedra, para dejarla rodar y otra vez iniciar su tarea de ascenso y así per sécula seculorum; Tántalo fue sometido a mantener su cuerpo en agua hasta las rodillas; el condenado no puede saciar su eterna sed, pues el líquido le resbala de la boca, rehusándose a humedecerle la garganta; rodeado de árboles cargados de frutas, no puede aplacar el hambre, pues las ramas se le escapan de las manos en tanto que el castigo de Prometeo fue el de ser devorado eternamente en sus entrañas. Los tres míticos personajes padecen sentencias del Olimpo, originadas todas en hechos que violentaron el orden de los Dioses.

por supuesto que asistir a la ciudad-Estado griega; en ella veremos cómo constituían un derecho relativamente unificado, pues aunque no existía un Estado centralizado que, a manera de código panhelénico, dispusiese de un cuerpo normativo jurídico común, se debe reconocer que la proximidad geográfica de las polis, su herencia y lengua, facilitaron procesos de integración deontológicos.

Libradas y terminadas con saldo a su favor las Guerras Médicas, las ciudades-estado griegas se congregaron en dos ligas: La Liga de Delos, presidida por Atenas, (477 a. C) y la Liga del Peloponeso regentada por Esparta<sup>9</sup>, De la primera, habrá que decir que observó una dirección netamente militar que obligó a los jóvenes espartanos a vivir fuera del hogar formando un grupo selecto de militares que eran utilizados en la vigilancia de las ciudades. Sólo los ciudadanos de elevado rango eran educados para las funciones militares, gozando del beneficio de participación en las asambleas populares; valga anotar que el grupo débil, de los hilotas, era vigilado por una Policía secreta. De la liga comandada por Atenas, destacamos su función de vigilancia en la Polis de los efebos; vigilancia, tanto interna como externa.

Dentro de la organización política griega, el Estado representaba tal preponderancia, que lo era todo; el individuo no tenía significación más allá de la de un medio, educado y preparado para la defensa del Estado<sup>10</sup> ; se comprenderá entonces que la Policía no se considerase como factor aislado de la anunciada preponderancia.

---

<sup>9</sup> Estas ligas sostuvieron un enfrentamiento en la llamada Guerra del Peloponeso, iniciada en el año 431 y terminada en el 404 a. C. con victoria para Esparta.

<sup>10</sup> En este sentido puede verse Fustel, De Coulanges *La Ciudad Antigua*; Ed. Panamericana, Bogotá: Cap. XVIII.

**4.1.3.4 Roma.** La ciudad que se convertiría en el imperio y prolongaría sus instituciones hasta lo corrido del siglo XXI, surgió hacia el año 753 a. C. Desde los albores del imperio, Roma presentó una ordenada regulación del establecimiento policivo, así lo anuncia Fustel de Coulanges quien en el primer estadio de la comunidad romana ubica en las familias, curias y tribus<sup>11</sup>, una potestad legisladora que se ejerce conjuntamente con el poder tribunicio o de observación de lo reglado. Pero sería con el advenimiento de la República (510 a. C.), que la función de Policía alcanzaría una forma ordenada y un poder claramente establecido. Esta definición del rol de la institución, ha merecido que Álvaro Castaño Castillo fijara en él, el legítimo antecedente, de la Policía contemporánea.<sup>12</sup>

Durante el período republicano se encargó la función Policiaca a los Edites Curules que fueron instituidos por la Ley Furia de Aeditibus Cuirilibus, surgiendo también, los Ediles Ptebis y Edites Plebis Cerealis.

Los Ediles Curules se integraban en una magistratura, la que durante el primer período de su creación, era exclusiva de los Patricios; posteriormente también se concedió a los plebeyos. Estos funcionarios se encargaban de realizar la función Policiaca en la ciudad y de manera principal en los lugares públicos; tenían competencia en el orden penal, en forma limitada, además en operaciones de carácter mercantil y en caso de infracción a las leyes, se les permitía imponer sanciones. A los Ediles Cerealis se les encargó de la función de Policía en el gobierno municipal.

Leyes que al respecto ocuparon particular, aunque desconocida importancia en los registros de la historia, no obstante tratar asuntos tan significativos al modelo de Estado moderno, como el principio de limitación de competencias; son las siguientes:

---

<sup>11</sup>Fustel De Coulanges, Op. cit. Libro 111, Cap 1.

<sup>12</sup> Citado en "Historia de las Fuerzas Militares en Colombia, Policía"; Tomo VI; Ed. Planeta; Santa fe de Bogotá 1993; pág. 28.

*Lex Lucerina*, ley o reglamento de principios del siglo II a. C. que versa sobre asuntos de Policía y se encontró grabada en piedra, cerca de la antigua colonia de Lucería.

*Lex Municipalis Tarentina*, dictada para la ciudad de Tarento en fecha posterior al 90 a. C. y anterior al año 62, también a. C., hallada en una tabla de bronce descubierta en Tarento en 1894. Esta ley reglamenta los servicios de Policía en las ciudades y caminos.

*Ley Iulia Municipalis*, (año 43 a. C.), rogada por Julio César para reglamentar la Policía en Roma.

La tarea reformadora emprendida por Augusto en el año 27 a. C., tocó también el estamento policial. El príncipe republicano y primer emperador, creó los *praefectus urbi*, moderna institución que removería la obsoleta y anacrónica Policía de la República, para componer un cuerpo que contó en sus inicios con más de 6000 funcionarios a su cargo y cuyo interés principal lo constituían, “*la seguridad pública y los crímenes de sangre*”.<sup>13</sup>

El desarrollo de la historia de la Policía en Roma, reviste de trascendencia dentro de los albores del Derecho de Policía, haciéndose notables los adelantos en la distribución de competencias, así como de protección a las vías de comunicación. Sea oportuno anotar que de las civilizaciones que mejor presenta una diferenciación de los cuerpos militar y de Policía, es precisamente el romano. Se recordará que como una garantía de preservación de la república, las tropas militares no podían entrar en la ciudad<sup>14</sup>, por lo que la regulación del orden público fue confiada al cuerpo policial.

---

<sup>13</sup> Revista Historia y Vida No. 429. Año XXXV España.

<sup>14</sup> En este sentido puede observarse Revista Historia, de Nacional Geographic; número 7 Página 31 "En el Campo de Marte, al otro lado de la muralla, fuera del pomerium (la zona sagrada que marca simbólicamente los límites de Roma y que no se podía franquear con uniforme militar, excepto para celebrar el triunfo)".



**4.1.3.5 Edad Media.** Sabido es que la caída del Imperio Romano en el año 476, representó un retroceso en el desarrollo del Estado en Occidente; retroceso, que obviamente se proyectó sobre las instituciones por él creadas. El curso emprendido por las sociedades babilónica, persa, griega y romana, detendría su evolución. La urbe europea y su elaborado esfuerzo a través de siglos de perfección, no solo se congelaría en sus logros, sino que además, en la Alta Edad Media se vería sometido a un retroceso de ruralización, si se permite la expresión. El Estado como forma centralizada y detentadora del poder, cedería su lugar al arbitrio del noble que en adelante gobernaría y dispondría de las condiciones de existencia de sus vasallos. El poder se fragmentaría entre feudos y señores. No se olvide que el noble ejercía las funciones de jefe militar, legislador, juez y recaudador de impuestos.

No obstante la barahúnda en mención, han de advertirse los muy afortunados ejercicios de autoridad y control de impuestos en importantes circuitos urbanos en la temprana Europa.

El primer caso a citar es el de *Los Capitularios*. Los llamados capitularios comprenden una serie de drásticas medidas que, al igual que el dictador espartano Licurgo, dispusiera Carlomagno en el año 770. La segunda regulación policiva de importancia en el medioevo, la encontramos en la Inglaterra del año 1046, en la ciudad de Londres, donde se constituye un cuerpo de vigilancia, en un principio formado por elección de los pobladores y después de manera voluntaria. La tercera experiencia, se ubica en la Francia del año 1032, donde se creó el cargo de Preboste de París. El preboste tenía a su cargo una suerte de potestad promiscua, que le permitía ejercer al tiempo la presidencia del Tribunal Civil, la comandancia militar y la jefatura de Policía.

**4.1.3.6 España.** Lo primero que hay que decir de España, es que a partir de su colonización por el imperio Romano en el siglo 11 a. C., su suerte seguiría el destino latinizante que el viejo imperio fijó en los escenarios en que hizo presencia en sus cuatro siglos. De hecho, una de las mayores contribuciones al derecho romano provino del Rey de Castilla, Alfonso X, llamado El Sabio, quien en siglo XIII,

emprendiera una renovada tarea codificatoria<sup>15</sup> similar a la que en su momento ordenara Justiniano<sup>16</sup> en el imperio de Occidente.

- Las Hermandades: en el siglo XI, bajo el imperio del rey Alfonso VI de Castilla, se autorizó a los pobladores de comarcas a formarse en una asociación protectora conocida como "La hermandad". Este primer vestigio de órgano preceptor del orden público interno, de naturaleza privada, sería reproducido en los siglos venideros en villas y ciudades. Valga decir, que esta forma proto-policial derivó bajo el auspicio de Fernando IV, en *cuadrillas*, así como en la figura de un regidor<sup>17</sup>, término con el que se conoció el mando ejercido sobre los cuadrilleros.

Las Hermandades vivieron su esplendor en las postrimerías del siglo XIV, momento en el que se propalaron por toda Castilla. Cuando empezaba a decaer, los Reyes Católicos reanimaron esta institución, denominándola Santa Hermandad Nueva. La Santa Hermandad Nueva, participó en la Guerra de Granada<sup>18</sup>, adicionando a la función defensiva y policial que la hizo surgir, una de complemento a las fuerzas cristianas que combatieron a los moros.

---

<sup>15</sup> Las Siete Partidas, del rey Alfonso X, comprenden una regulación de derecho constitucional, civil, mercantil, penal y procesal civil y penal. Entre los delitos llamados yerros, enlista la traición contra el rey; la falsedad; el homicidios; delitos contra la honra; los robos, hurtos y daños, distinguiendo claramente el robo del hurto; los engaños y estafas; el adulterio, el incesto, la violación, la sodomía, la alcahuetería y la hechicería; la herejía, el suicidio y la blasfemia. Las siete partidas, estuvieron vigentes en España hasta la promulgación del Código Civil en 1889.

<sup>16</sup> Caído el Imperio de Occidente en el año 476, las instituciones romanas tuvieron como único centro a Constantinopla, la que fuera elevada a capital del Imperio de Oriente por Constantino en el año 324. Allí, el emperador Justiniano, (527-565), emprendió una importante tarea de codificación de la legislación latina, que permitió su continuidad hasta nuestros días. Las codificaciones serían publicadas en 1583 por Dionisio Godofredo en Ginebra, bajo el nombre de Corpus Iuris Civilis.

<sup>17</sup> En el decir del general Álvaro Valencia Tovar, reside en esta expresión el origen de la palabra militar, regimiento.

<sup>18</sup> Se conoce así al conjunto de acciones bélicas emprendidas por los reyes católicos en 1481 contra los moros en Granada y concluidas en 1492 con su expulsión.

También durante este tiempo y por disposición de Los Reyes Católicos, desempeñaron funciones de Policía los corregidores, suerte de funcionarios reales destinados a controlar a las autoridades locales a quienes en el siglo XVI se les concedieron atribuciones para desempeñar funciones administrativas, judiciales, y de Policía. Así como que más tarde, en los siglos XVI, XVII Y XVIII, las labores policiales se encontraron divididas entre las guardias señoriales y gremiales, el ejército y la Inquisición, que no se limitaba a instruir causas, celebrar procesos y aplicar castigos, sino que, con su doble tarea de *inquisitio* y *accusatio*.

- La Real Cédula de 1824. Si entre los rasgos que configuran el perfil profesional del Cuerpo de Policía Español, hubiese que elegir el que mejor la define frente a los demás cuerpos de seguridad, tal rasgo habría de ser el de su carácter nítidamente urbano. La necesidad de dotar a las ciudades Españolas de una estructura de seguridad moderna, determinó que en 1824, S.M. el Rey Fernando VII dictase la Real Cédula en la que se creaba la Policía General de Reino.

Policía que, ya desde su origen, se pone a las órdenes de un magistrado con el título de Superintendente General. La misma Real Cédula dedica un apartado especial a Madrid, ciudad que es dotada de una estructura de Comisarías de Distrito de cuartel, la que, con las naturales evoluciones, se ha mantenido hasta nuestros días.

En ese mismo año se dictan los Reglamentos de Policía tanto de Madrid como de las provincias colocando a estas últimas bajo las órdenes de Intendentes que respondían ante el Intendente General y dividiendo cada provincia en Subdelegaciones radicadas en las localidades o partidos importantes - 126 para la época -, que constituyen el antecedente de la actual estructura en Comisarías Provinciales y Locales.

Es de destacar que la Cédula de 1824 configura la doble función que hoy tiene la Policía moderna. Por una parte, velar por el libre ejercicio de los derechos

ciudadanos persiguiendo a aquellos que los vulneran y poniéndolos en manos de la Justicia, así como la prestación del servicio público de seguridad pública.

- El Somatén y El Sereno. No se puede dar vuelta a la página, abandonando el segmento dedicado a España, sin hacer mención a dos instituciones que surgidas en allende los mares, y que posteriormente, abonarían a la edificación de la causa policial en América. El somatén o alarma que con el toque de campanas reunía a los pobladores en un lugar previamente acordado, fungió de auténtica Policía, no solo por el llamado que hacía frente situaciones que pudieran constituir delito, sino además por la atención que prestó a amenazas que como las catástrofes naturales, pudieran comprometer las condiciones de vida de la población.

De gran importancia resultó también el Sereno, hombre nocturno a quien se confió la vigilancia de las calles, así como el apagado de las teas que dispensaban el alumbrado público, al tiempo que prestaba los servicios de anunciar la hora y los probables cambios en el estado del tiempo. En lo que tiene que ver con las funciones de Policía, este noctámbulo personaje, debía dar voces de alarma frente a la posible comisión de un delito, conato de incendio o hecho cualquiera que pudiera comprometer la paz pública.

**4.1.3.7 La Inquisición.** Se ha dedicado este aparte a la inquisición, en razón de la autonomía de sus autoridades y la fuerza con que irrumpió la institución celadora de conductas, en la vida social y religiosa a uno y otro lado del Atlántico.

Ejercida en España desde el siglo XIV, y asentada en el Nuevo Mundo durante la Colonia, cuan opresiva y pertinaz resultaría la práctica de la Inquisición en esa larga y triste noche del Medioevo, que el poeta Juan Álvarez Gato, la designaría como, La muerte que llovizna cada día; al tiempo que el también vate José María Blanco White, se referiría a ella como, Esa gota de agua que cae sin interrupción sobre uno. Y no podría un estudio que pretende dar cuenta de las formas organizadas de vigilancia, Policía y sometimiento, omitir referencia al Santo Oficio;

mucho menos en este preciso momento en que los prelados colombianos, desempolvan el anacrónico expediente de la excomunión para aterrorizar niñas y anatematizar cirujanos.<sup>19</sup>

El Santo Oficio surge a principios del siglo XIII por disposición del Papa Gregorio IX. Se trata de un organismo eclesiástico confiado a las órdenes mendicantes, independiente de la jurisdicción episcopal que cuenta con la autoridad de Roma y su propósito es el de perseguir herejes y condenar toda tentativa de visión heterodoxa que se distancie de la cosmogonía cristiana. En España, el Santo Tribunal es hijo legítimo del despotismo monárquico y la Iglesia ultramontana; su nacimiento acontecido hacia el siglo XV, fue asistido por la intolerancia y bendecido por los Reyes Católicos<sup>20</sup>. Correspondió a Fray Tomas de Torquemada<sup>21</sup>, poner en marcha la ruidosa maquinaria del Santo Oficio en el año del Señor de 1483. El establecimiento del Tribunal, sus competencias, atribuciones y procedimientos, fueron regulados por el *Manual de Inquisidores de Nicolau Eimeric*, expedido en 1376. Valga la pena anotar, que con notable industria, el Inquisidor supo desembarazarse de las trabas normativas del manual que impedían o retardaban la justicia divina. A través de las llamadas *Instrucciones*, el fraile dominico recorta garantías, que de aplicarse harían dispendioso y poco seguro el éxito de la empresa juzgadora. Las modificaciones elaboradas por Fray Tomás, convertirán la confesión - obtenida muchas veces bajo tortura -, en prueba suficiente de culpabilidad.

---

<sup>19</sup> Se hace referencia al incidente de la niña embarazada, producto de violación, cuyos padres y ella misma solicitaran la interrupción de su estado gestante, a lo que el Cardenal López Trujillo reaccionó declarando excomulgada a la niña, así como a los médicos que llevaran a cabo la intervención quirúrgica. Véase periódico El Tiempo, edición del 31 de agosto de 2006. Bogotá.

<sup>20</sup> Fernando e Isabel, los mismos que en 1469 fueron excomulgados por el Papa Pablo II por incurrir en matrimonio prohibido por el parentesco - eran primos -, así como por falsificar la dispensa papal. Esta ex comunión fue levantada en 1472 por disposición del Papa Sixto IV y mediación del canciller pontificio Rodrigo Borgia. Este Rodrigo Borgia, Papa en 1492 con el nombre de Alejandro VI, correspondió al nombramiento que los reyes hicieran de su hijo Pedro Luis como Duque de Gandía, otorgándoles el título de Reyes Católicos. Debe anotarse adicional mente que el mismo Rey Fernando II, estuvo a punto de repetir ex comunión en 1482 por arrogarse competencias exclusivas de la iglesia.

<sup>21</sup> Juan Antonio Llorente, *Historia Crítica de la Inquisición en España*.

La autoridad inquisitorial dependía en último extremo del Papa y aunque el nombramiento de los inquisidores era prerrogativa real, debía ser ratificado por Roma. El Tribunal ostentaba un origen en el cual se representaban las justicias de Dios y terrena. Este hecho y el objeto del Santo Oficio, cuál era el cuidar de la sinceridad de las conversiones de judíos y musulmanes <sup>22</sup>, hacen, por la participación de La Corona y el control sobre los súbditos, que estemos ante un auténtico poder de Policía. Un poder tal, que durante sus primeros cincuenta años, 1481-1530, se calcula, ejecutó a las tres cuartas partes de todos los que murieron durante tres siglos y medio por sentencia inquisitorial.

Las funciones del Santo Oficio, se extendieron a la vigilancia de la vida privada de frailes y fieles, con el fin de detectar ritos secretos y costumbres contrarias a la fe cristiana. Prácticas objeto de censura fueron la adivinación, la idolatría, la brujería, la seducción y la vida conyugal secreta en el caso de los sacerdotes, la bigamia, la homosexualidad y la apostasía.

---

<sup>22</sup> Musulmanes y judíos estuvieron en España hasta 1492; los primeros fueron retirados de su último bastión en Granada, en enero de este año, aunque como lo relata Oscar Kuj, su expulsión definitiva, se presentaría en 1604 con Felipe II. Revista Muy Historia. Número 5. Año 2006. *La Verdadera España de Los Reyes Católicos*. "Contra Judíos y Moriscos", Pág. 76. Los segundos lo fueron por expulsión decretada el 31 de marzo también de 1492; el acto concedió un término de 3 meses a los judíos para abandonar los reinos de Castilla, León y Granada. Valga subrayar que en uno y otro caso, no se expulsó a quienes abrazaran la fe cristiana, y que, precisamente estos conversos, constituyeron uno de los grupos a quienes vigilaba el Santo Tribunal. Oportunas entonces se hacen las palabras de Fernando Toledo, refiriéndose a los hebreos catolizados en España, así como a la celosa vigilancia con que fueron controlados: "Pero esta segunda desbandada de un pueblo o diáspora dentro de la diáspora, no fue hecho aislado que se iniciara con la promulgación del decreto y que finalizara con la salida de cuantos no aceptaron convertirse: la dispersión merced a las persecuciones, a los autos de fe y a las mazmorras de la Inquisición, se mantuvo vigente durante trescientos años en vista de que no pocos judíos permanecieron en el territorio peninsular protegidos por una cristianización de dientes para afuera, empeñados, de manera más o menos precaria según los aires que soplaran, en seguir practicando la religión de los mayores". Revista Studia Colombia, Bogotá. número 2. 2003. *"La Lengua del Romeraje"*. Fernando Toledo; págs. 11 y 12.

Finalmente, no puede cerrarse este apartado sin hacer mención a la instauración de la pía institución en el Nuevo Mundo. Correspondió a Felipe II su autorización realizada en 1569. De acuerdo con José Toribio Medina, de un total de 1.500 causas juzgadas por el Santo Oficio en Ultramar, 243 se surtieron contra prácticas judaizantes; 5 contra moriscos; 65 contra protestantes; 298 por situaciones de bigamos; 40 contra el pecado nefando, que era como se conocía a la homosexualidad; 140 por herejía, 172 por brujería.

El Santo Oficio en América asignó jurisdicción sobre criollos y españoles por medio de tres Tribunales: el de México, el de Lima y el de Cartagena. Para formarnos una idea de la magnitud e importancia del Tribunal de Cartagena, creado en 1611, repárese en su jurisdicción que se extendía a los arzobispados de Santa Fe y de Santo Domingo, y los obispados de Cartagena, Panamá, Santa Marta, Popayán, Venezuela, Puerto Rico y Santiago de Cuba. Este Tribunal, de la Nueva Granda, estuvo a cargo de la persecución a luteranos, mahometanos, adivinos, renegados, brujas, bigamos y nigromantes.

**4.1.3.8 El Consejo de Purificación.** El Consejo de Purificación, constituyó una autoridad creada en la España reconquistada de 1814, para perseguir y castigar a las huestes y funcionarios que durante la ocupación francesa <sup>23</sup> fueron colaboradores de Pepe Botellas. En el Nuevo Mundo no solo no existió dominio del régimen napoleónico en España, sino que además las Juntas de Provisorias de Gobierno, creadas a lo largo del continente, - semilla de la organización y sentimientos independencias -, jurarían fidelidad al rey.

---

<sup>23</sup> "Una facción mandada por el príncipe, obligó al rey a abdicar a favor de su hijo, en el momento de una revolución palaciega de Aranjuez, del 17 al 18 de marzo de 1808. Napoleón atrajo a la despedazada familia real a Bayona, exigió las sucesivas abdicaciones del padre y del hijo, y confió el trono vacante a su hermano José. Buena parte de las autoridades juró fidelidad al nuevo rey, pero las provincias españolas se sublevaron contra lo que veían como una usurpación". Clement Thibaud, *Repúblicas en Armas*. Editorial Planeta Colombia S A. Bogotá 2003. Pág. 39.

No obstante lo dicho, con la llegada de Pablo Morillo al Nuevo Continente se dispuso, a más de los Consejos de Guerra Permanente <sup>24</sup>, de la instauración de un Consejo de Purificación que, como no tenía hechos para conocer como su homólogo de España, se dedicó a una tarea más cercana a las funciones de Policía: (i) El control de actividades individuales y, (ii), para el caso, la persecución a mujeres y sacerdotes.

Los miembros del Clero, gozaban de una prerrogativa dispuesta por las Leyes de Indias que obligaba a dar noticia a prelados y jueces eclesiásticos, de los sumarios abiertos contra "*clérigos incorregibles*", estableciendo como máxima condena la pena de destierro; pena que precisamente, era la dispuesta por el Consejo de Purificación de la Península para sus juzgados. Gonzalo Quintero Saravia, da cuenta de 48 sacerdotes depurados por el Consejo de Morillo<sup>25</sup>. A cargo de estos hechos estuvo el vicario castrense y capellán mayor del ejército realista, Luis Villabrile.

En cuanto a las mujeres juzgadas en el Nuevo Reino, el autor en cita, hace saber que los parámetros de las autoridades realistas, les impedían infligir castigos físicos a ellas, apenas justificados en casos de extremada gravedad, como el de Policarpa Salavarrieta. Los hechos acusados en mujeres y relativos al apoyo público que prestaron a la causa independentista en Santa fe, fueron sancionados con orden de destierro.

**4.1.4 La Policía en Colombia.** Trasegado el camino de formación de la Policía en la historia universal, arribamos ahora a los predios vernáculos. La atención se centra en los momentos más determinantes y las instituciones relevantes al interés de este ensayo.

---

<sup>24</sup> El Consejo de Guerra Permanente, fue creado por Pablo Morillo a su llegada con las tropas de pacificación y reconquista. Este Consejo juzgó a militares por delitos de rebeldía, sedición y alta traición a través de juicios sumarios en los que Morillo fungía como revisor de las sentencias.

<sup>25</sup> Gonzalo Quintero Saravia "*Pablo Morilla General de dos Mundos*". Ed Planeta, Bogotá D. C., abril de 2005. pág. 335.



**4.1.4.1 Época precolombina.** De los grupos que poblaron el actual territorio colombiano, destacamos el Chibcha o Muisca, asentado en la meseta cundiboyancense, hacia el año 310 d. C. El mayor exponente de esta cultura, reportado por los archivos de Indias, es el llamado Nemequene, Zipa reconocido por su empresa militar, industria legislativa y unificación de Saguamachica.

Poco antes de la llegada del conquistador español, Nemequene dictó una codificación bajo un principio vindicativo, bastante parecido a la Ley del Tali3n, que por vez primera se aplic3 a todas las regiones dominadas por el Zipa, la que presentaba como novedad, m3s que las disposiciones que contenía, la integraci3n de las mismas en un solo c3digo y la designaci3n de las personas y las autoridades a quienes se confía el sostenimiento del orden.

Valga decir que este estadio de la civilizaci3n muisca, ya presenta una diferenciaci3n de funciones en las instituciones policial y militar. Las primeras son

desempeñadas al igual que la administraci3n de justicia, por los jefes de gobierno; las segundas por los güechas o guerreros, autoridades que tenían a su cargo el sometimiento y vigilancia de los pueblos conquistados así como de sus fronteras.

**4.1.4.2 La Colonia.** Durante los períodos de la conquista y la colonia, en el actual territorio colombiano, como en todo el Nuevo Mundo, rigieron las normas contenidas en las Siete Partidas de Alfonso X, el Fuero Juzgo, Los Fueros Reales y las Leyes de Indias.

Digamos primero que el territorio conocido como Nueva Granada, no fue fácil al apoderamiento hispánico. Pueblos enteros como los Pijaos, Caribes y Paeces, ofrecieron contundente resistencia a la empresa conquistadora. Esta alarmante situaci3n, ameritó el concepto de parte del Consejo de Indias, ratificado por acto real, de nombramiento de gobernadores militares para este territorio. El Gobernador-capitán de la Nueva Granada, sería el encargado de ejercer una funci3n que anticipa la amalgama de poderes de que se revestirá esta instituci3n a lo

largo de su desarrollo en el suelo colombiano. El conflicto o enemigo interno, - representado en este momento por los grupos indígenas -, a que se ve expuesto el responsable del orden, como en los futuros siglos XIX, XX Y XXI, desnaturalizará la función de Policía, para llevarla más allá de sus límites hasta deformarla en fuerza militar con sus características y contornos.

Sometida la vesánica resistencia del indígena, la re-ingeniería del estado monárquico hispano, erigirá en Virreinato a la Nueva Granada y con el Virreinato, a comienzos del siglo XVIII, la primera autoridad 'de Policía, llamada Junta de Policía Nocturna, la que como bien lo dictó su denominación, tenía a cargo la vigilancia de Santa Fe, en horas de la noche. Más tarde este primer cuerpo, extendería sus funciones a la jornada diurna.

**4.1.4.3 Primeros pasos en la República.** El primer acto de organización de la Policía en el marco nacional, lo constituye una disposición de 1811, según la cual las provincias<sup>26</sup> regularían su Policía. Así entonces, durante La Patria Boba, esta función se ejerció de manera descentralizada en la convulsa geografía nacional. Más tarde por Decreto de 1819, el Vicepresidente Santander en la para esos tiempos llamada Cundinamarca, organizó una Policía a cargo de servicios generales, que se complementaba con una unidad secreta. Después, Ley 8ª de 1821, instituyó funciones de Policía que serían precisadas 4 años después por una ley que no se identifica en su número, pero que el brigadier general Fabio Arturo Valencia Cárdenas, registra fechada en marzo 11 de 1825, revive las *Juntas de Policía*, coloniales y radica en los alcaldes las atribuciones de promoción de orden, decencia y moralidad; conceptos todos estos comprendidos en la recurrida expresión *orden público*.

---

<sup>26</sup> Existen referencias normativas regionales anteriores, como la creación del Ministerio de Policía y Comercio, organizado por la Junta de Gobierno de Santa fe en 1810, pero en el marco republicano nacional, es el descrito ut supra, el primer acto de regulación. La disposición en cita establecía "Art. 7. Se reservan, pues las provincias, en fuerza de sus derechos incommunicables ( ... ) 2º La Policía, el gobierno interno y económico de sus pueblos y nombramiento de toda clase de empleados". Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada celebrada el 27 de noviembre de 1811. Carlos Restrepo Piedrahita, *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Segunda edición. Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales.

La Constitución de 1832, del Estado de la Nueva Granada, estableció un principio basilar que apenas con retoques estilísticos, hace presencia en la Carta de 1991. Se trata de la disposición por la cual se establece la función de Policía en la entidad territorial -Cámara de Provincia en esta Constitución- disponiendo de un concepto que afecta la función: el orden público, cuya titularidad se asigna al primer magistrado de la nación.

La organización administrativa y funcional del cuerpo policial, vendría con la Ley 8ª de mayo 18 de 1841. El citado estatuto inaugura las categorías funcionales de Policía urbana y rural, así como las de especial y general. Aporte también significativo de esta ley, lo representa la determinación de competencia de las Cámaras de Provincia, Consejos Comunes y Municipales para expedir reglamentos de Policía.

La Constitución de 1858, creadora de un nuevo nombre y de un nuevo modelo de gobierno político para el suelo nacional, por la cual se establece la *Confederación Granadina*<sup>27</sup>, traería entre no pocas novedades, una de particular interés a este ensayo: la definición constitucional de la responsabilidad del gobierno central del orden interno, así como la de dirigir, organizar y sostener la fuerza pública. Al amparo de esta cláusula se expidió el Código Militar que consagró la incorporación del estamento policial a la fuerza pública.

La tronera abierta en la Constitución de 1858, hueco por el cual se filtraron los primeros rayos de traslado de competencias a las provincias, se convirtió en una amplia compuerta por la que hizo aparición el federalismo radical<sup>28</sup> entronizado en la Carta de

---

<sup>27</sup> En realidad, la forma confederativa había sido establecida por actos legislativos anteriores y sucesivos en los años de 1855, 1856 Y 1857, los cuales manteniendo la denominación y forma centralizada de la Constitución de 1853 para la mayor parte del territorio, - dividido en provincias -, crearon los Estados Federados de Panamá, Antioquia y Santander, respectivamente.

<sup>28</sup> Decimos *federalismo radical*, en referencia. a la mordaza que esta Constitución impuso al gobierno central para impedirle tomar posición o presentar ingerencia alguna en los conflictos políticos que comprometían la seguridad de los Estados.

Rionegro, sancionada en 1863. La historia es generosa en los relatos que describen el pandemónium reinante en las provincias durante la existencia de *Los Estados Unidos de Colombia*. El desorden imperante, por demás estimulado por una legislación que condenaba al Estado central a la inmovilidad ante las guerras internas sucedidas en los Estados, trasladó a un segundo lugar las funciones y regulación de Policía, ya que en ellas prevaleció el interés por los ejércitos, protagonistas de primera fila de las guerras fratricidas.

**4.1.4.4 Consolidación de la República.** La Constitución de 1863 ha dejado de Existir<sup>29</sup>, La frase se atribuye al regenerador Rafael Núñez, líder liberal metido a presidente con el apoyo de las huestes del *conservatismo histórico*. La frase habría sido pronunciada por el presidente desde un balcón del palacio, al serle comunicado, el resultado de la batalla de La Humareda<sup>30</sup>, acaecido el 17 de junio de 1885. Con lo que el presidente regenerador puso en marcha su industria de recambio del entramado constitucional y, dio tránsito a la nueva estructura del Estado proclamado en la Constitución de 1886, la que a más de un férreo centralismo, daría a la nación el nombre que sería ratificado por el cuerpo constituyente de 1991: República de Colombia.

La nueva Carta dispuso en el numeral 8 de la cláusula 120, la fórmula inaugurada por la Constitución granadina de 1858, según la cual, correspondía al presidente la conservación del orden público y su reestablecimiento en todo el territorio nacional.

Así, bajo el dictado de este enunciado categórico, todavía con los cañones humeantes

---

<sup>29</sup> Jesús C. Torres Almeida, *"Manuel Murillo Toro Caudillo Radical y Reformador Social"*. Ediciones El Tiempo, Bogotá, 1885; Pág. 339.

<sup>30</sup> En realidad, la guerra de 1885, concluyó en ese año con la capitulación de Los Guamos el 26 de agosto. La batalla, si bien consagró el triunfo a las tropas liberales, ello representaría más que una victoria pírrica, en razón del saldo que provocó un mayor número de bajas a los ejércitos rebeldes, y permitió la fuga de las ya disminuidas fuerzas gobiernistas, comandadas por Quintero Calderón.

en un territorio que durante la existencia de la forma federalista <sup>31</sup>. Afrontó toda laya de motines, golpes, guerras y guerritas; y ante el imperativo constitucional que definía la reconstitución de la forma de gobierno como *República unitaria*, forzoso se hacía el avance de la Policía, hasta ese momento provincial, hacia su organización nacional.

Carlos Holguín, designado y encargado de la Presidencia de la República, en 1888 sancionó la Ley 90, por la cual se creaba un cuerpo de gendarmería o de alta Policía Nacional a cargo de los asuntos que le distribuyera el gobierno, con dependencia directa del Ministerio de Gobierno. Sus empleados serían de libre nombramiento y remoción; estaría conformado por 300 gendarmes divididos en tres compañías, cada compañía comandada por un capitán, dos tenientes y un subteniente, y todo el cuerpo a órdenes de un primer y segundo comandante, respectivamente.

El 23 de octubre de 1890, el mismo doctor Holguín<sup>32</sup>, sancionó la Ley el 23, que en su artículo 3° facultó al gobierno para *el establecimiento, organización y sostenimiento de un Cuerpo de Policía*, y en él su artículo 4° le autorizó para contratar personas competentes, con el propósito de organizar y capacitar el cuerpo de Policía Nacional, de donde derivó la contratación de los servicios del comisario francés, Juan María Marcelino Gilibert.

En uso de las atribuciones conferidas por la Ley 23, el Gobierno Nacional dictó el decreto 1000 del 5 de noviembre de 1890<sup>33</sup>, el cual en el artículo 1° otorgó facultades al

---

<sup>31</sup> No desconocemos que con anterioridad a la Constitución de 1863, - ella misma producto de un golpe de Estado -, el país vivía una muy grave y belicista confusión institucional. Tomamos como referente de la guerra, el periodo federalista, por tres razones: (i) Ser él el inmediato antecedente y contexto en que tiene lugar la Constitución de 1886, (ii) Evidenciar como ningún otro, la debilidad del Estado nacional y, (iii) Constituir el periodo en que más se produjeron desordenes internos.

<sup>32</sup> El retiro presidente Rafael Núñez a Cartagena, motivó la llegada a magistratura de Carlos Holguín.

<sup>33</sup> En la actualidad, se conmemora esta fecha como fundación de la Policía Nacional.

Ministro de Gobierno para que organizara un Cuerpo de Policía Nacional y en el 7º, definió la dependencia de este cuerpo al Ministerio de Gobierno. El mismo Decreto eliminó la Policía Departamental, la Policía Municipal y el Cuerpo de Serenos. Este decreto es reconocido por la Policía Nacional, como el hito que fija el nacimiento orgánico de la institución en Colombia, dada su preocupación por el establecimiento de un órgano de carácter técnico y ajeno a las vicisitudes políticas y por lo mismo, garantía de una prestación permanente del servicio:

*Artículo 1º - el Ministro de Gobierno, procederá a organizar un cuerpo de Policía Nacional que se encargará de los servicios de orden y seguridad de la capital de la República, bajo la dirección de un profesor contratado en Francia en virtud de las facultades que concede al poder ejecutivo el artículo 4º de la Ley 23 de 1890, ya citada.*

Así mismo el artículo 7º de este Acto establecía que;

*El Cuerpo de Policía creado por el presente Decreto dependerá del Ministerio de Gobierno, y de él recibirá directamente órdenes e instrucciones. Sin embargo, el Gobierno delegará estas funciones, cuando lo crea conveniente, al Gobernador del Departamento de Cundinamarca o al Alcalde de Bogotá; y en este caso el Director del cuerpo armado cumplirá las órdenes que se le comuniquen por las autoridades mencionadas, siempre que no estén en contradicción con el Reglamento.*

Es clara entonces la naturaleza civil del órgano, la que se confirma con su adscripción al Ministerio de Gobierno y facultad delegación a otras autoridades también de orden civil. La reglamentación del Decreto 1000, estuvo a cargo de Gilibert. Este estatuto, presentó vigencia hasta 1912. De su cuerpo normativo destacamos la misión estipulada, por su pertinencia al tema de estudio:

*"La Policía tiene por misión especial conservar la tranquilidad pública y en consecuencia, le corresponde proteger a las personas y las propiedades; hacer efectivos los derechos y garantías que la Constitución y las leyes les reconocen; velar por el cumplimiento de las leyes del país y las órdenes y disposiciones de las autoridades constituidas, prevenir los delitos, las faltas y las contravenciones y perseguir y aprehender a los delincuentes y contraventores. La Policía no reconoce privilegios ni distinciones, y obliga por tanto a nacionales y extranjeros, salvo las inmunidades reconocidas por la Constitución y las leyes, por los tratados públicos y por el derecho internacional<sup>34</sup>.*

Pero lejos de traer paz y unidad a la nación, la nueva Constitución y los gobiernos conservadores que sucedieron y dirigieron su desarrollo, vedaron la participación del partido liberal en la distintas empresas gubernativas<sup>35</sup> y ordenaron el cierre de sus periódicos, hechos que motivaron el alzamiento de las falanges liberales y al que respondiera el presidente San Clemente, con la declaratoria de guerra, *La Guerra de los Mil Días* surgía y, por disposición del Decreto 512 de octubre 24 de 1899, la Policía habría de quedar bajo la égida del Ministerio de Guerra, donde permaneció hasta el 6 de septiembre de 1901 cuando por orden del Decreto 1064 de esta fecha, retornó al Ministerio de Gobierno.

Valga decir que el cuerpo de guardias del palacio presidencial denominado en su creación, *Guardia Civil de la Ciudad de Bogotá*, presenta una curiosidad en su creación: Éste cuerpo se estableció al amparo y como unidad-parte de la Policía Nacional, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 1380 del 16 de septiembre de 1902.

---

<sup>34</sup> Para ilustrar, repárese en que durante el periodo de gobierno transcurrido entre 1882 y 1903, conocido como **La Regeneración**, tan solo una convención liberal fue autorizada: la de 1897.

Dos años después, a través del Decreto Legislativo 35 de junio 22 1906, emitido por el general Rafael Reyes, la Policía sería una vez más adscrita al Ministerio de Guerra. Ahora esta adscripción, iría más allá; al poner la Policía bajo la dependencia de la recién creada Gendarmería Nacional, cuyos comandantes ejercían mando sobre aquella. Este entuerto fue remediado con el decreto 591 del 17 de junio de 1909, por el cual se suprimieron las Gendarmerías Departamentales y se desplazó a las gobernaciones las funciones de Policía.

**4.1.4.5 Consolidación de La Policía Nacional.** El 4 de noviembre de 1915, bajo la presidencia del republicano conservador José Vicente Concha, se expide la Ley 41 que presenta características de notable actualidad en su artículo 1 que define su función en los siguientes términos:

*"La Policía Nacional tiene por objeto primordial conservar la tranquilidad pública en la capital de la República y en cualquier punto donde deba ejercer sus funciones; proteger la personas y las propiedades y prestar el auxilio que reclamen la ejecución de las leyes y las decisiones del poder judicial".*

A más de la anotación, ya mencionada, esta ley, presenta en su artículo 3°, la denominación inequívoca de Guardia Civil, la adscribe al Ministerio de Gobierno, y establece tres subdivisiones: vigilancia y seguridad; Guardia Civil de Gendarmería y Policía Judicial.

Durante el gobierno del Presidente Marco Fidel Suárez se produce el Decreto 1628 del 9 de octubre de 1918 que reestructura la Policía Nacional, dejando la Dirección, Subdirección y la Inspección General, en manos de generales del Ejército. La ley 74 del 19 noviembre de 1919 autorizó al Presidente de la República para contratar en Francia un instructor y un jefe de detectives técnico en sistema antropométrico, para la instrucción de la Policía Nacional.



Importante lugar ocupan en este dossier, los Decretos 1775 de octubre 25 de 1926 y 707 de 1927. El primero, siguiendo la directriz conceptual de la Ley 41 de 1915, ofrece con generosa síntesis, la función y razón de ser de la institución, al definir la Policía como:

*"El conjunto de normas o medidas prescritas para asegurar en toda la República el mantenimiento del orden, la seguridad individual, de la moralidad y comodidad pública, el cumplimiento de las leyes y la ejecución de las decisiones del poder judicial, mediante la organización de los servicios correspondientes a dicha institución".*

El Decreto 707 de 1927, desarrollará esta noción de orden público que presenta el acto administrativo antes citado, reglamentando la función que le cabe a la Policía para su conservación. Valga hacer mención al brigadier general Fabio Arturo Londoño Cárdenas<sup>36</sup>, quien en la sentencia del 13 de noviembre de 1928, emanada de la Corte Suprema de Justicia, a propósito de la demanda de inexecutable del Decreto 707, reconoce las bases de la teoría norteamericana del poder de Policía, según la cual el primer magistrado está facultado para dictar normas de Policía.

El 18 de julio de 1936, y a través del Decreto Legislativo 1715, el gobierno nacionalizó el servicio de Policía, definiendo la institución como de naturaleza civil y régimen militar, al tiempo que con algunas variantes estilísticas vuelve sobre la justificación definida por la Ley 41 de 1915, ya comentada. El híbrido de la doble naturaleza civil y militar, sería no solo repetido, sino además elevado a canon constitucional en la Carta del 91.

---

<sup>36</sup> Fabio Arturo Londoño Cárdenas en "Historia de las Fuerzas Militares en Colombia, Policía"; Pág. 143.

<sup>37</sup> Se hace referencia al escándalo que compromete a las fuerzas militares por su presunta participación en los atentados terroristas ocurridos en los días previos la posesión presidencial en agosto de 2006. Véase Revista Semana edición 1271 de septiembre 23 de 2006.

Las aguas serpenteantes de la historia, nos traen ahora hasta un meandro bochornoso como el que más. Se trata de oscuros sucesos, parecidos por su dimensión política, en algo al escándalo que afrontan las fuerzas armadas al momento de elaboración de este ensayo<sup>37</sup>. Al iniciarse la segunda presidencia de Alfonso López Pumarejo. El 15 de julio de 1943, se produjo el asesinato de Francisco Pérez, opositor al gobierno, conocido como Mamatoco. De este hecho se hizo responsable a altos mando de la Policía que habrían actuado por iniciativa propia, para librar al presidente del opositor.

No se tiene el dato exacto, y no constituye el interés de esta investigación, pero resulta difícil pensar que fuera ésta la primera incursión delictiva de agentes institucionales en la caótica República consagrada al corazón de Jesús. En todo caso lo que sí es seguro, es que se daba cuenta de la participación de la fuerza pública en un hecho criminal, inspirado en motivaciones políticas. Y, para ser más claros: en la violación a la Ley 72 de 1930, que le impedía a la Policía participar en política y ser cuerpo deliberante. La noticia del hecho, disparó las alarmas y robusteció los argumentos de la oposición. Erosionado el gobierno, para paliar los efectos, descabezó a todos los mandos superiores de la Policía y en su lugar instaló a oficiales del ejército, con grado de capitán<sup>38</sup>.

Se hace referencia al hecho, porque, más allá del anecdotario, representa una muestra clara de la proximidad con que desde el palacio presidencial, se ha juzgado la relación entre las fuerzas militar y policiva.

---

<sup>38</sup> Es lugar común en la historia de la Policía, su dirección por oficiales de las fuerzas armadas; sólo hasta 1958, se puso al frente a un oficial de la Policía, el teniente coronel Saulo Gil Ramírez Sandoval, el grado de general sería reconocido durante el cuatrienio de Betancur, y el primer oficial en ser distinguido con este grado sería el oficial Víctor Alberto Delgado Mayarino, nombrado General mediante Decreto 1472 del 28 de marzo de 1985.

**4.1.4.6 La adscripción definitiva al Ministerio de Guerra.** Se arriba ahora a los hechos acaecidos el 9 de abril de 1948 con motivo del asesinato del carismático líder, Jorge Eliécer Gaitán. Es necesario decir que el enfrentamiento no fue sólo entre partidos, sino además y lo peor, entre miembros de la Policía Nacional. En Bogotá nada más, se insurrectaron 15 divisiones, cada una compuesta por 300 hombres, hecho que ameritaría, y ya por otra vía, la recurrencia a las fuerzas militares.

Efectivamente, en razón de la división y enfrentamiento que sostenían los miembros de la Policía Nacional, y dada la necesidad de conservación del orden público, se debió recurrir a las tropas del Ejército Nacional, para prestar seguridad a Bogotá, haciéndose necesario días después, la creación de la Policía Militar, la cual y bajo la égida del ejército, se produjo mediante Decreto 2244 del 4 de julio de 1948.

Casi 4 años después, el 13 de junio de 1953, y como desenlace de una crisis de legitimidad del gobierno de Laureano Gómez, a la sazón, presidente de la República, el teniente general del ejército, Gustavo Rojas Pinilla, da el único golpe de estado exitoso que registra la historiografía política del siglo XX. Un mes después, el 10 de julio, el teniente general, dictó el Decreto 1814 de 1953, por el cual dispuso:

*"Artículo 1º. A partir de la fecha de este decreto, el Comando General de las Fuerzas Militares se denominará Comando General de las Fuerzas Armadas.*

*Artículo 2º. Las Fuerzas Armadas comprenden: El comando General de las Fuerzas Armadas, el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, las Fuerzas de Policía.*

*Artículo 3º. La Policía Nacional pasará desde la fecha de expedición de este decreto a formar parte activa del Ministerio de Guerra como el cuarto componente del Comando General de las Fuerzas Armadas, con presupuesto y organización propios y prestará los servicios que por ley le corresponde".*

Repárese en el dictado del artículo 2º, que establece que las fuerzas armadas, comprenden: "El comando General de las Fuerzas Armadas, el Ejército, la Armada, la

Fuerza Aérea, las Fuerzas de Policía". Esto es, la Policía no solo se integró al Ministerio de Guerra, sino además, quedó en la denominación genérica de fuerzas armadas, sin diferenciación alguna de los órganos militares que refiere también el mencionado concepto.

El entuerto apenas duró unos días. Mediante Decreto aclaratorio 3230 del mismo año, se definió que Las Fuerzas Armadas están constituidas por las Fuerzas Militares y las Fuerzas de Policía. Las Fuerzas Militares son el Ejército, La Armada y la Fuerza Aérea". Así entonces, Ejército, Armada y Fuerza Aérea, conformaron los componentes de las Fuerzas Militares; al paso que la Policía era reconocida bajo el concepto independiente de las fuerzas de militares, denominado fuerzas de Policía.

La asimilación orgánica de la Policía a las fuerzas armadas, había sido declarada y distraídas sus consecuencias, a través de la denominación atrás señalada, de fuerzas de Policía. Era el momento de proceder al siguiente acto. Mediante Decreto 1426 de 1954, el gobierno del general Rojas, trasladó el conocimiento de los delitos que cometieran los miembros de las fuerzas de Policía en servicio activo, a la Justicia Penal Militar. La consagración de este fuero, sería reeditada por el artículo 284 del Decreto 250 de 1958, por el cual se dictaba el Código de Justicia Penal militar, el cual sería reconocido como normatividad permanente por disposición de la Ley 141 de 1961.<sup>39</sup>

El condominio, fuerzas de Policía-fuerzas militares, se prolongaría hasta el 18 de julio de 1960, fecha en la que mediante 1705, el presidente Alberto Lleras Camargo, dispuso la separación de los órganos; la supresión de la expresión fuerza, para identificar a la Policía; la creación de una dirección para regir los destinos del órgano y la dependencia de esa dirección, del Ministerio de Guerra de manera directa, sustrayéndola de la tutela de las fuerzas armadas.

---

<sup>39</sup> El artículo 284, sería declarado exequible por la Sala Plena de La Corte Suprema de Justicia, en fallo emitido en fecha de septiembre 26 de 1985.

Es oportuno subrayar que la reforma mantuvo intactos tanto la adscripción de la Policía al Ministerio de Guerra, como el fuero de juzgamiento consagrado a sus miembros por el Decreto 1426. El acto reformativo caracterizó a la Institución como, civil, con régimen y disciplinas especiales. Así, se ponía fin a un largo proceso de inestabilidad y tránsito de la Policía entre los ministerios de Gobierno y Guerra. La situación de perturbación del orden público, fundamento y justificación del iterado traslado de la tutela de la Policía al Ministerio de Guerra, se imponía sobre el dictado de la filosofía y naturaleza civil de la institución. Desde esta fecha- hasta nuestros días - y ahora con bendición constitucional, la Policía Nacional ha permanecido adscrita al hoy denominado Ministerio de Defensa.

## **4.2 FUERZAS ARMADAS, HISTORIA Y DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA**

Esta sección pretende examinar el desarrollo de las Fuerzas Armadas, primero en su decantación universal y luego en la definición normativa nacional. El primer ítem, se propone elaborar una breve presentación de los aportes más destacados de las culturas en la formación de las fuerzas militares, para identificar en ellas una definición funcional, útil a la empresa propuesta; el segundo, consciente de la extensa historia guerrera de la nación, guiada por el criterio de pertinencia, ha preferido dirigirse a la revisión de los textos constitucionales vernáculos y en ellos asentar el registro de las fuerzas armadas. Valga anticipar que el tratamiento que se otorga a las tres fuerzas componentes, en veces, se hará bajo denominación abstracta de fuerzas, fuerzas armadas o, como lo dispone la norma: de ejército.

**4.2.1 Los Primeros ejércitos.** En las primeras épocas, los ejércitos no existían como tales. Las fuerzas armadas consistían en grupos que entraban en combate cada cierto tiempo con el propósito de defender o conseguir tierra para la caza o el pastoreo. La creación de asentamientos estables en el valle del Tigris-Éufrates y a lo largo del Nilo, produjo el empleo de ciudadanos-soldados para su protección.

**4.2.1.1 Antiguo Oriente.** En Mesopotamia se crearon ejércitos estables armados de lanzas y arcos; entre los siglos 3200 y hacia 2500 a.C., la guerra conoció un profundo cambio que significó el uso de carros arrastrados por burros y caballos. Durante el II milenio a.C., en Egipto, Sesostri I mantuvo un ejército regular bien equipado, disciplinado y asalariado. Este personaje, dividió su reino en 36 provincias militares, estableció una milicia nacional y asignó tierra para el sustento de los militares; así mismo, utilizó su ejército tanto ofensiva como defensivamente. A mitad del siglo V a.C. los persas, bajo Ciro el Grande, depuraron el concepto de ejército estable promoviendo el despliegue de la infantería y la caballería e implantando un sistema de disciplina.

**4.2.1.2 Grecia.** Las ciudades estado griegas, mantuvieron cuerpos de milicia capaces de unirse y formar un gran ejército. La superior organización y la estricta disciplina de aquellos ciudadanos-soldados, conocidos como hoplitas, fue baluarte fundamental de las grandes victorias en Maratón y Platea durante las Guerras Médicas del siglo Va.C.

Dos aportes significativos del pueblo heleno a la formación militar, se presentan hacia el 340 a.C., cuando Filipo " de Macedonia, creó un gran ejército estable al que agregó fuerzas de caballería a la falange<sup>40</sup> e introdujo la utilización de la pica larga.

**4.2.1.3 Roma.** La madre de la cultura de occidente, también ofreció su aporte a la formación de los ejércitos. No se olvide que el imperio romano fue conquistado por la fuerza del acero. Destacamos de Roma, la amplia movilización de tropas y avituallamiento, la que se puso de presente con el cónsul Escipión al desplazar sus

---

<sup>40</sup> La falange, forma de disposición organizativa del ejército, creada a mediados del siglo VI a.C. por los espartanos. La falange, ante todo defensiva en su forma original, consistía en ocho filas de lanceros muy bien armados, con un escudo, colocados hombro con hombro en formaciones rectangulares.

legiones hasta Cartago, escenario en el que derrotaría a Aníbal en la célebre batalla de Zama en 202, a.C.<sup>41</sup>

También legado de la cultura del Lacio, lo constituye la conscripción conocida entre nosotros como, servicio militar obligatorio, creada hacia el 200 a.C., y dirigida a los hombres aptos entre los 17 y los 46 años de edad. Las campañas de esas celebradas unidades de soldados a pie y caballería -organizadas en tres líneas de pequeñas falanges llamadas manípulos o cohortes-, consiguieron sus éxitos gracias a la gran destreza romana en la ingeniería militar, que construyó las necesarias carreteras, los puentes y los fuertes.

La relajación de la disciplina militar y la leva de esclavos y criminales para el servicio militar, asociados a los problemas causados por las incursiones de tribus teutónicas y las luchas sociales intestinas, hicieron necesarias reformas militares de largo alcance, adoptadas en el consulado de Cayo Mario<sup>42</sup>. Los soldados ricos, de tiempo parcial, fueron sustituidos en el año 104 a.C. por un ejército profesional reclutado para cubrir periodos de 20 años. La capacidad de maniobra de las legiones se equilibró con un sistema de fortificaciones fijas, que fueron la clave de la defensa de las muy dispersas provincias romanas.

Por otra parte, fue haciéndose cada vez más frecuente que al término del mandato anual de un Cónsul que se encontraba al frente de los ejércitos en campaña, el Senado resolviera prorrogarle el mandato por un año más. Surgió así la figura del Procónsul, que con el correr de los años se convirtió en líder político y militar, cuya

---

<sup>41</sup> Con este ataque a las fuerzas cartaginesas, Escipión obligó a Aníbal, dirigir sus tropas desde la bota itálica hasta las costas de África, donde en el lugar arriba indicado, después de 16 años de enfrentamientos, resolvió la Segunda Guerra Púnica con aplastante victoria para las huestes latinas.

<sup>42</sup> Mario, sirvió a Roma bajo el mando del general .Publio Cornelio Escipión Emiliano; varias veces elegido cónsul, pasó la historia por su enemistad y la guerra civil desatada contra Lucio Cornelio Sila.

creciente influencia emanada de la fidelidad personal que le profesaban sus legiones, tuvo una muy importante incidencia en el desenvolvimiento de los sucesos que condujeron de la República al Imperio Romano.

La relación disciplinaria se basó en un juramento personal prestado por cada soldado hacia el general de su legión, el *sacramentum*, que imponía al soldado una obediencia absoluta. Las sanciones por las faltas a la disciplina podían consistir en la privación del sueldo, la pena de azotes, e incluso la pena de muerte. Las manifestaciones de indisciplina colectiva, eran sancionadas con el *diezmo*, castigo que consistía en dar muerte a la décima parte de la legión. La cohesión y el espíritu de cuerpo de las legiones, era estimulado primeramente mediante un sistema de símbolos, consistente en insignias distintivas de cada legión, de las cuales sus integrantes sentían especial orgullo. Los símbolos se colocaban sobre una lanza o *pica* colocada verticalmente, siendo objetos representativos de los valores a los que se rendía devoción, y que culminaban en una figura de un animal al que se asignaban también valores afines a la bizarría militar, como el jabalí, el lobo o el caballo y, la que sobreviviera hasta nuestros días como emblema de las legiones romanas: el águila.

Los méritos militares resultantes del combate, eran exaltados mediante la entrega de objetos simbólicos, como coronas de laurel, en actos públicos de homenaje, que hacían las veces de condecoraciones. Los grandes triunfos militares eran celebrados mediante actos multitudinarios, en que las legiones, encabezadas por sus generales victoriosos, entraban y desfilaban en Roma frente a una masa jubilosa. Las ceremonias de celebración de las grandes conquistas y éxitos militares se distinguían en el *gran triunfo*<sup>43</sup> y el *pequeño triunfo*<sup>44</sup>, lo cual era discernido por el Senado. EL *gran triunfo* se

---

<sup>43</sup> El triunfo o paseo triunfal, fue creado por el quinto de los reyes de Roma, Tarquino Prisco, quien tras la victoria de Collozia, habría recorrido Roma con su túnica palmata y un centro, Véase Revista Historia y Vida, No. 433, año XXXVI, Pág. 93. Barcelona, España.

<sup>44</sup> El pequeño triunfo, *ovatio*, se otorgaba a generales que habían conseguido la conquista sin derramamiento de sangre. La cabeza del ovacionado era cubierta con ramas de mirto, al tiempo que la marcha era acompañada por notas de flauta, que sustituían el sonido guerrero de las tubas y trompetas. Revista Historia de Nacional Geographic, número 7, Madrid. Pág. 32.



reservaba a los generales que habían cumplido hazañas militares especialmente excepcionales.

El general era recibido al frente de sus legiones en las puertas de Roma por el conjunto de los Senadores encabezando una gran multitud de ciudadanos. Ingresaba a la ciudad para recibir homenajes del nivel reservado para los dioses; montado sobre un *carro de triunfo* tirado por una cuadriga de caballos blancos, llevando en su cabeza una corona de laureles.

Los guerreros vencidos avanzaban encadenados, delante del carro, flanqueados por legionarios que portaban las riquezas conquistadas; y detrás del carro el resto de los legionarios portaban ramas de laurel. Llegados al Capitolio, el general triunfador ingresaba al templo de Júpiter y se ofrecían al dios sacrificios, dejándole como ofrenda parte de las riquezas obtenidas como botín de guerra. La ceremonia del *pequeño triunfo* era bastante más modesta; el triunfador entraba en la ciudad caminando, y se dirigía al templo de Júpiter donde se sacrificaba una oveja.

**4.2.1.4 Lejano Oriente.** El legendario general chino Sun Tzu es el autor del más antiguo tratado militar chino, El arte de la guerra (escrito en torno al 500 a.C.), en el que describe el armamento chino y los sistemas de mando, comunicación, disciplina, distinciones de rango, estrategia y logística. Aunque la organización militar de japoneses y chinos se hizo en siglos posteriores similar a la de sus contemporáneos europeos y orientales de la edad media, el invento asiático del estribo (hacia el siglo 11 a.C. o quizá antes), revolucionó la guerra a caballo al desplazar a los carros por obsoletos. La batalla de Adrianópolis, sucedida en el 378, en la decadencia del Imperio Romano, en la que hunos, alanos, godos y espartanos aniquilaron a los romanos, demostró la superioridad de la caballería frente a las fuerzas de infantería.

Utilizando como base un círculo semi-móvil de carromatos, el conquistador mongol Gengis Kan abrió una brecha para sus tropas mongolas en 1190 desde el desierto del Gobi hasta el corazón de Europa. Sus conquistas, llevadas a cabo con

ejércitos relativamente pequeños aunque dotados de una innovadora destreza militar, se basaron en el 'touman', una formación básica de 10.000 guerreros a caballo. El 60 de esa tropa contaba con una ligera protección; el 40 estaba acorazado. Entre su armamento especial había armas arrojadas, fuego y explosivos.

Las comunicaciones se establecían mediante banderas y tambores. Las hordas mongolas vivían sobre el terreno, y su despliegue táctico consistía en ataques por sorpresa, embistiendo el flanco y la retaguardia enemiga antes de lanzar los asaltos de la caballería pesada.

**4.2.2 Ejércitos Modernos.** La caída de Roma en el siglo V y la ulterior invasión de los europeos del norte, constituyeron el fundamento del sistema feudal y de la desaparición durante décadas de los grandes ejércitos estables de Europa.

**4.2.2.1 Antecedente, Edad Media.** El feudalismo presentó un concepto estratégico de la defensa local, en el que cada noble gobernaba la tierra que le había sido otorgada por el rey, y cada señor contaba para su protección con las fuerzas que reclutaba entre los hombres que trabajaban para él. Como contrapartida, los señores y sus hombres prestaban un servicio anual al monarca, y podían ser llamados en circunstancias especiales, tales como la defensa de la Cristiandad durante las Cruzadas. Así comenzó la reaparición de los ejércitos nacionales. Las Cruzadas subrayaron la necesidad de organización y disciplina frente a un enemigo común, y en consecuencia se constituyeron grandes fuerzas de soldados a pie. Aunque la introducción de la pólvora, apoyada por la ballesta y otras armas, cambió el carácter de la guerra, la ambición del caballero individual, adosado con su panoplia de acero y su penacho, trabado en romántico y singular combate con espada, disminuyó la utilización del ejército como fuerza unificada.

Al introducirse las armas de fuego a lo largo del siglo XIV, la guerra cambió considerablemente en su teatro y toda Europa recurrió a los soldados

mercenarios<sup>45</sup>, profesionales reclutados al mejor postor. Organizados en compañías y con una fuerza que variaba entre decenas y miles, estos soldados fueron el precedente de los ejércitos profesionales modernos<sup>46</sup>.

**4.2.3. Ejércitos en los siglos XVII y XVIII.** España es considerada como el primer país europeo en contar con un ejército estable convencional. El núcleo de esta fuerza del siglo XVI se asentaba en cuatro regimientos de infantería de 7.000 hombres dotados de picas y armas de fuego.

Bajo el rey Gustavo 11 Adolfo, Suecia reclutó un ejército de conscriptos para servir en la Guerra de los Treinta Años. Bajo Luis XIV, Francia organizó un departamento de intendencia encargado de los suministros, quedando sujetos a normas el adiestramiento y la inspección de las tropas. En 1678 Francia contaba con unas fuerzas estables cuyo número superaba los 200.000 hombres. El mariscal Sebastián Le Prestre de Vauban diseñó un sistema de ataque a posiciones fortificadas, mejoró el sistema de fortificaciones defensivas y creó el primer cuerpo moderno de ingenieros.

El primer ejército regular británico, creado por Oliver Cromwell en 1645, consistía en 14.000 soldados de infantería y 7.600 a caballo con artillería pesada.

Las técnicas de la guerra moderna conocieron un gran progreso en el siglo XVIII en función de las teorías y estrategias del gran líder militar Federico el Grande de Prusia. El ejército prusiano se transformó bajo su dirección en una de las fuerzas de mayor eficiencia y movilidad conocidas hasta entonces. Mediante ataques organizados en súbitas embestidas conseguía evitar la constitución del ejército enemigo en cuerpos de mayor envergadura.

---

<sup>45</sup> La actual Guardia Suiza del Vaticano procede de las compañías de mercenarios del siglo XV.

<sup>46</sup> Una de las reliquias más famosas superviviente del ejército mercenario es la Legión extranjera francesa, organizada en 1831 para servir fuera de Francia e integrada por diversos grupos étnicos, la cual ha combatido en todo el mundo.

**4.2.4 Ejércitos y las Guerras Mundiales.** En 1914 la ametralladora se había convertido en el arma principal en el campo de batalla, imposibilitando la libertad de movimientos y forzando a la infantería a adoptar una guerra de trincheras. El asalto con granadas y bombas y los ataques masivos a la bayoneta fracasaban en el intento de abrir brecha en las líneas enemigas. El primer tanque militar sustituyó a las tropas de caballería, pero su desarrollo tuvo lugar demasiado tarde para que resultara efectivo en la Primera Guerra Mundial.

La movilidad regresó al teatro de la guerra con la II Guerra Mundial; carros de combate y bombarderos perforaron las defensas durante la *guerra relámpago* alemana de Polonia, y facilitaron que la infantería llevase el combate muy al interior del territorio enemigo. Los ejércitos cubrieron grandes distancias y recurrieron a vastas operaciones aerotransportadas (paracaidistas), siendo la mayor de ellas el desembarco de tres divisiones aerotransportadas aliadas detrás de las líneas alemanas, para la captura de unos puentes sobre el Rin. El desembarco aliado en Normandía en junio de 1944 es la mayor operación de guerra anfibia de la historia. La organización de extensas redes para la provisión a los ejércitos de municiones, alimentos y otros suministros, caracterizó el rápido desarrollo de la producción industrial militar moderna.

La importancia de la guerra de guerrillas, invento español que se remonta a la guerra de Independencia frente a Napoleón, se demostró en todos los frentes durante la II Guerra Mundial. La ulterior expansión de las escaramuzas nacionalistas o ideológicas estimuló la utilización de la táctica y estrategia guerrilleras. La guerra de montaña se practicó en un amplio frente entre Italia y Austria-Hungría, durante la I Guerra Mundial, con la intervención de tropas alpinas adiestradas en el uso de esquíes. Durante la II Guerra Mundial los alemanes utilizaron divisiones de montaña en su campaña en Noruega, y tropas soviéticas expertas en la guerra de invierno desempeñaron un papel crucial en esta contienda.

Los ejércitos mercenarios de la antigüedad tienen su equivalente moderno en los ejércitos internacionales del siglo XX, como la fuerza que, procedente de 15 naciones de la ONU, luchó en Corea desde 1950 a 1953, y en las muchas misiones de las fuerzas de pacificación de la ONU, que han sido llamadas a intervenir en diferentes partes del mundo.

Aunque las armas nucleares han cambiado la naturaleza de la guerra, su valor en el campo de batalla fue puesto en duda al principio. En la década de 1960 se desarrollaron misiles de corto alcance y proyectiles balísticos nucleares que podían ser lanzados contra blancos de tropas o suministros. El intento de que los ejércitos resultaran menos vulnerables a los ataques nucleares los ha convertido en pequeñas unidades de combate con un alto grado.

#### **4.2.5 Las Fuerzas Armadas en Colombia - Desarrollo Constitucional -**

**4.2.5.1 Primeros Esbozos Constitucionales.** El camino de nuestras fuerzas armadas ha transcurrido en paralelo a la historia constitucional del país. Así desde el primer acto preconstitucional<sup>47</sup>, proclamado el 3 de julio de 1810 en Santiago de Cali, se hace alusión a la formación de una "Junta de Superior de Seguridad Pública, cuyo principal instituto sea la salud y la conservación de la patria"<sup>48</sup>.

Pero la primera invocación a fuerzas regulares armadas, la encontramos en el Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, celebrada el 27 de noviembre de 1811. Este primer documento de dimensión política nacional, estipula en su disposición séptima el traslado a las provincias, entre otros asuntos,

---

<sup>47</sup> Véase, *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Carlos Restrepo Piedrahita Tercera edición. Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales. Pág. 13.

<sup>48</sup> Acta de Santiago de Cali de 3 de julio de 1810, cláusula "Cuarta".

de la competencia para la creación y arreglo de milicias provinciales, su armamento y disciplina para su propia defensa, y la de las Provincias Unidas cuando lo requiera el caso<sup>49</sup>.

Se hace necesario advertir aquí el concepto de milicia, en concordancia con la sindéresis, del numeral 4.5, de este capítulo. Este concepto y el desarrollo del texto en cita, tienen una función muy definida, cual es la seguridad exterior, pues de la paz interna, se ha responsabilizado por disposición del numeral 5 del artículo séptimo, a la Policía. Debe además destacarse, en el acto en referencia, el celo por la conservación del orden público interno de las provincias; el mismo que en el artículo 8 del Acta, estableció el deber de auxilio entre las mismas, contribuyendo con armas, gente y dinero<sup>50</sup>.

El mismo cuerpo normativo, dispuso en su cláusula 12 la facultad al Congreso para levantar y formar ejércitos y fuerza naval, permitiendo adicionalmente que las fuerzas de mar y tierra, que poseyeran las provincias, sean conducidas por el Congreso a donde éste las destine. Por otra parte el Acta dispone en su cláusula 13, que la guarnición de plazas y puestos de frontera, sujeta, como lo debe estar, a las órdenes de la Unión, dependerá solo de ella.

---

<sup>49</sup> Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada celebrada el 27 de noviembre de 1811. Carlos Restrepo Piedrahita, *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Tercera edición. Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales.

<sup>50</sup> El texto completo de la disposición reza: "Para asegurar el goce de tan preciosos derechos, para consolidar esta unión, y para atender la defensa común, las provincias confederadas, se obligan a prestarse mutuamente cuantos auxilios sean necesarios contra toda violencia o ataque interior o exterior, que se dirija a turbar el uso de ellas, contribuyendo con armas, gente y dinero y por todos los medios, que estén a su alcance; sin dejar las armas de la mano, no desistir de ese empeño hasta que no halla cesado el peligro y esté asegurada la libertad particular de la provincia amenazada o invadida, o la general o común. Carlos Restrepo Piedrahita, *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Tercera edición, abril de 2004. Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales. Pág. 53.

Las dos disposiciones en cita, así como una tercera, obrante en el artículo 14, dejan claro que a más de las Milicias de orden y formación provincial, la Federación dispone de la existencia de un ejército, que actúa bajo la dirección de la Unión y al que se confían por lo menos las guarniciones y plazas de frontera. Acto significativo que representa la bizarría con que el único pueblo sobreviviente al colapso republicano, asumió la defensa el proyecto político federalista independiente venido abajo por la reconquista<sup>51</sup> es la llamada Declaración de Pore<sup>52</sup>. La declaración estipula en su artículo 7, la responsabilidad del Gobierno Provisorio, por las razones comentadas, radicando en el Casanare, el compromiso y competencia, de levantar y disciplinar tropas y proveer/as de armas, municiones y vestuario.

Con lo que tenemos, que el Gobierno Provisorio, hizo suya la cláusula compromisoria del artículo 8 del Acta de Federación de las Provincias de la Nueva Granada, y en estos términos, se hizo depositaria de la defensa de la libertad y responsable de la formación de la organización del ejército independentista<sup>53</sup>.

La tercera constitución de orden nacional<sup>54</sup>, adoptada el 6 octubre de 1821 en la

---

<sup>51</sup> Las independencias locales y la federación colombiana de las mismas en 1811, fue debe lada por las tropas al mando de Pablo Morillo, quien al servicio de Fernando VII, liberado del confinamiento francés en 1813, dispuso la reconquista de los virreinos insurrectos. La reconquista del llamado *pacificador*, se prolongó hasta la Constitución de Angostura en 1819.

<sup>52</sup> El Acta tiene fecha de 18 de diciembre de 1818 y contiene el compromiso de los representantes del estado libre de Casanare con la Constitución Federal de la Nueva Granada, jurada en 1811, en razón de *"las desgraciadas circunstancias de hallarse los demás estados de la Unión oprimidos por las armas españolas"*

<sup>53</sup> Funciones éstas que cumplió con tal cabalidad, que no se olvide que fue precisamente por los Llanos Orientales que hizo ingreso Bolívar desde Venezuela para librar la decisiva Batalla de Boyacá en 1819, así como que el ingreso al interior, el asalto por Pisba fue planificado por el Libertador y Santander en Tame, Arauca.

<sup>54</sup> La segunda, después del Acta de Federación de 1811, es la Constitución de Angostura, la que fuera llamada, Ley Fundamental de la República de Colombia, la cual pasamos por alto por que ella no dijo nada en materia de fuerzas armadas. Valga decir que este silencio se hace más notorio al advertir que la Ley se profiere en Angostura, Venezuela, cuando los cañones están todavía humeantes por el fragor de las múltiples batallas.

ciudad de Cúcuta, dispone en el numeral 13 del artículo 55 la atribución que se confiere de manera exclusiva al Congreso de, *la conscripción y organización de los ejércitos; determinar su fuerza en paz y en guerra*, El mismo estatuto político, declara en la cláusula 113 que concierne al presidente de la República, *la conservación del orden y tranquilidad en el interior y la seguridad en lo exterior*. Este enunciado es concordante con la disposición 119 de esta constitución, que consagra al presidente la facultad de declarar la guerra en nombre de la República. Mención especial merece el texto del artículo 174, que ordena:

*"Ningún colombiano, excepto los que estuvieren empleados en la marina o en las milicias que se hallaren en actual servicio, deberá sujetarse a las leyes militares ni sufrir castigo provenientes de ellas"*<sup>55</sup>.

La disposición está refiriendo, no solo a una garantía para civiles, sino, por supuesto a la existencia de un régimen especial, que es del cual se releva en su aplicación a los no militares. Estamos en presencia del primer estatuto de fuero militar, con carácter constitucional.

Superadas las pretensiones de reconquista españolas, la atrabilis de los guerreros, no tuvo más que ocuparse de materias nacionales. Así se presentó el atentado septembrino, que pusiera en riesgo la vida del presidente Bolívar y que diera lugar a que éste proclamara el Decreto Orgánico por el cual estableció la dictadura.

En lo que hace interés a esta investigación, el Decreto estipula en el numeral 1 del artículo 1, las atribuciones al supremo jefe de Estado de, *Establecer y conservar el orden y tranquilidad interior y asegurar el Estado contra todo ataque exterior*. Y en el numeral 2 del mismo artículo, el, *Mandar las fuerzas de mar y tierra*.

---

<sup>55</sup> Carlos Restrepo Piedrahita, Op. Cit. Pág. 114.



**4.2.5.2 La aparición del Concepto de Fuerza.** La Constitución de 1830<sup>56</sup> repetiría en su numeral 1 del artículo 85, la proposición normativa del numeral 1 del artículo 1 del Decreto Orgánico, citado en el párrafo precedente. Emerge en este catálogo político una disposición novel: la consagración de un título, el VIII, denominado De la Fuerza Armada.

De los cinco artículos que componen el título, tenemos que decir que el 104 declara como objeto de la fuerza armada *defender la independencia y libertad de la República, mantener el orden público y sostener el cumplimiento de las leyes*. El 105 sienta la génesis del que más tarde se constituiría en principio de obediencia debida. Por otra parte, el artículo 106 por vez primera en formato constitucional, establece con el nombre de fuero, un régimen especial de disciplina, juicios y penas, para los miembros del ejército y la armada.

En 1832, la nación cambiaría de nombre y de cuerpo constitucional. El nuevo orden político del país mantuvo un título para las fuerzas armadas y con él, en la disposición 170, la declaración del objeto de esta fuerza. Particular interés reviste al propósito de esta labor el artículo 173 que a la letra dicta:

*"Cuando los individuos de la guardia nacional estén en actual servicio, quedan sujetos a las ordenanzas militares, en los mismos términos que expresa el Artículo anterior; y se entenderá que se hallan en actual servicio, cuando estén acuartelados, y deban ser pagados por el Estado, aunque algunos le sirvan gratuitamente"*<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> El artículo 26 del Decreto Orgánico de 1828, prescribía una vigencia del mismo hasta que se prohiriera una nueva constitución en 1830.

<sup>57</sup> Carlos Restrepo Piedrahita, Op. Cit. Pág. 197.

Finalmente, la disposición 176 itera la proclamación del fuero, advirtiendo que él se aplica a *las personas puramente militares y en actual servicio*.

La tómbola de las redefiniciones políticas, marcaría el año 1843. La constitución de este año, establecería en la cláusula 101, ordinal 1, como atribución del poder ejecutivo, la conservación del orden interior, el repeler el ataque exterior y la represión de la perturbación del orden público. En el mismo sentido y para asegurar la atención de este postulado, el numeral 4 de este artículo, confía al poder ejecutivo la disposición de la fuerza de mar y tierra.

El artículo 153 de esta Carta, vuelve sobre la definición funcional de la fuerza armada, señalando como objeto de la misma, *defender la independencia y la dignidad de la República, contra toda fuerza o agresión exterior, y mantener el orden constitucional y legal en el interior*.

Se arriba ahora a la Constitución de 1853, creadora de la República de la Nueva Granada y de la definición del que llama *gobierno popular, representativo, alternativo y responsable*. El artículo 10, ordinal 1, reserva al *gobierno General*<sup>58</sup>, la conservación del orden y la decisión sobre paz y guerra.

Adviértase que en lo atinente a la guerra, esta disposición ha de armonizarse con lo dispuesto por el artículo 34 numeral 5, del mismo cuerpo normativo, que exige como condición para que el Poder Ejecutivo pueda declarar la guerra exterior, el que haya sido previamente decretada por el Legislativo.

---

<sup>58</sup> La Constitución de 1853, si bien apuesta por un Estado centralizado, también emplea en el artículo 10 una fórmula según la cual, "*Reserva a las provincias, o secciones territoriales, el poder municipal, en toda su amplitud, quedando al gobierno General las facultades y funciones siguientes:*", evidencia, una vocación de estado federado en el que la cláusula general de competencia, se resuelve en favor de las regiones.

Dos años después, y en vigencia de esta constitución, la centralización política quebraría su carácter monolítico, autorizando la formación de Estados que hasta ese momento, no eran más que simples provincias. Ocurrió así con la Ley 11 de 1856, por la cual se creó el Estado de Antioquia, la del 13 de mayo de 1856, que creó el Estado de Santander y la del 15 de junio de 1857, por la cual se erige en estados diversas porciones del territorio de la República.

Esta ley sumó a los Estados creados en los años antes mencionados, la conversión en iguales entidades, de las provincias de Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena. Así entonces se daba el tiro de gracia a la consagración centralista y se daba paso a la federalización del sistema político neogranadino.

El último de los actos referido, dispuso en su artículo 3º, ocho ordinales en los que se da cuenta de los asuntos que se reservan a la Nueva Granada, de los que destacamos el segundo que refiere a la *Organización y servicio del ejército permanente y de la Marina de guerra*. En consecuencia con esta disposición, el artículo cuarto ibidem, dispone en su cláusula cuarta que, *En todos los demás asuntos de legislación y administración, los Estados estatuyen libremente lo que a bien tengan, por los trámites de su propia Constitución*.

La denominación, constitución, empleada por el Acto reformativo para referirse al cuerpo normativo de los Estados, no deja duda: estamos frente a la entronización del estado federado como forma política de gobierno.

**4.2.5.3. La Federalización: Un ejército nacional y muchas milicias en los Estados.** La tarea anterior fue concluida por una nueva carta, sancionada en Bogotá el 22 de mayo de 1858, la que se adentró en el camino de su par anterior, declarando sin timidez el sistema confederado, como el elegido por los granadinos.

El artículo 43 de esta Carta, estatuye como atribuciones del presidente de la Confederación, entre otras, las enlistadas en los ordinales 5, 6 Y 11. La dispuesta

en el numeral 5, refiere al poder-función que se confiere al primer magistrado de la nación para que profiera la declaratoria de guerra, así como dirija la *defensa del país*, y efectúe el llamamiento de la milicia de los Estados. Esta disposición, es concordante con el numeral 6, que consagra para el 'mandatario, la dirección de la guerra como Jefe Supremo. Finalmente, el texto del ordinal 11, al referir a la facultad de impedir agresiones armadas de un Estado de la Confederación contra otro de la misma, o contra nación extrajera, hace pensar la necesaria existencia tanto de una fuerza armada en cabeza de la Confederación, como de un cuerpo armado en los Estados, capaz de agredir a sus pares o a país extranjero.

La decisión federalista estaba tomada y todo lo que se haría en los años siguientes en la república, sería prolongar esta afirmación. Así los llamados pactos de la Unión del 20 de septiembre 1861 y *transitorio* de la misma fecha, celebrados por todos los Estados de la Confederación, salvo Antioquia y Panamá, al reorganizar la nación sobre una nueva denominación, *Estados Unidos de Colombia*, mantuvo en el artículo 27 del Pacto, concordado con el artículo 34 numeral 4, la fuerza pública de la Unión; al tiempo que, frente a la eventualidad de guerra, dispuso la apelación a los Estados, para que suministrasen el apoyo necesario. El artículo 29 de este Pacto, refiere a una milicia *nacional*, en su formación a cargo de los Estados, bajo la regulación de las leyes de la Unión en cuanto tuviere tropas al servicio de ella.

El liberalismo y nivel de autonomía de los Estados, se exacerbó en este documento a tal punto que se puso mordaza a la voz de la nación y se manió toda posibilidad de intervención en los asuntos que ocurrieran entre los Estados o al interior de los mismos. Por su elocuencia, en este sentido, vale la pena referir al artículo 30 del Pacto:

*"El gobierno de los Estados Unidos de Colombia, no podrá declarar ni hacer la guerra a los Estados, ni restablecer la paz turbada en alguno de ellos, sin expresa autorización del Congreso y sin haber agotado antes todos los medios de*

*conciliación que la paz nacional y la convivencia pública exijan*<sup>59</sup>".

El texto anterior, ha de leerse en armonía con la disposición 33 del Pacto que estipula:

*"Es prohibido al gobierno de la Unión y al de los Estados enajenar a potencias extranjeras porción alguna del territorio nacional, e impedir en tiempos de paz el comercio de armas y municiones"*<sup>60</sup>.

Así entonces tenemos que el Pacto, celebrado en condiciones de alta fragmentación política y rivalidad entre los Estados, reflejó la anarquía institucional y aseguró a los Estados la posibilidad de combatirse, y a las fuerzas opositoras situadas al interior de los gobiernos locales, la de constituirse en auténticos ejércitos, propinar golpes y asumir la dirección de los Estados, todo ello bajo las promesas de no intervención y de asegurar el libre comercio de armas y municiones<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Carlos Restrepo Piedrahita. Op. Cit. Pág. 334.

<sup>60</sup> Carlos Restrepo Piedrahita. Op. Cit. Pág. 334.

<sup>61</sup> Aunque transcurridos años después, bastante ilustrativos en este sentido resultan los llamados sucesos del 9 y 10 de octubre de 1868, cuando el presidente conservador de Cundinamarca, Ignacio Gutiérrez Vergara, disolvió la Asamblea legislativa de este Estado, de composición mayoritariamente liberal. El acto fue entendido como un desafío a la institucionalidad por el presidente de la Unión, General Santos Gutiérrez, quien por demás se hallaba limitado por la Ley de orden público, la que al igual que texto del artículo 30 *ut supra*, imponía al gobierno federal la obligación de permanecer neutral ante los conflictos acaecidos en los estados. No obstante la claridad de la prohibición, ante el concejo de Murillo Toro, que figuró en este acto una amenaza a la Unión, toda vez que el presidente pertenecía al partido liberal, contrario al del gobernador, así como que los dos poderes: el del Estado y el de la Unión, residían en Bogotá, optó por transgredir la ley de orden público, deponer al golpista y acusarlo ante la Corte Suprema Federal, la que se abstuvo de emitir fallo al respecto por considerarse incompetente; a lo que la Asamblea del Estado respondió avocando conocimiento y emitiendo decisión condenatoria.

**4.2.5.4 Surgimiento Constitucional del Fuero.** Dos años después, y bajo la égida del Gran General Tomás Cipriano de Mosquera, los principios del pacto fueron elevados a canon constitucional en la Carta de Rionegro de 1863, la que a más de la denominación de Estados Unidos de Colombia, presenta insistencia en el contenido del artículo 30, antes citado, disponiendo en su cláusula 19, apenas como modificación, la supresión de la expresión, ni restablecer la paz turbada en alguno de ellos.

El ordinal 1 de la disposición 17 de esta constitución, reserva al gobierno general, la atribución de defensa exterior, declaratoria y dirección de guerra, al tiempo que el numeral siguiente le confía la organización de la fuerza pública. El artículo 26 refiere a la composición de la fuerza pública, señalado como sus integrantes, los cuerpos naval y terrestre de la nación y la milicia nacional que organicen lo Estado. Por su parte el numeral 5 del artículo 49, establece como atribución del Congreso el autorizar la declaratoria de guerra, la que a su vez es concordante con las facultades otorgadas al presidente de la Unión por los ordinales 5 y 6 del artículo 66 de declarar y dirigir la guerra y defender al país.

Texto novedoso en materia de juzgamiento a militares, presenta esta constitución, al establecer:

*"Artículo 69. El poder judicial se ejerce por el Senado, por una Corte Suprema federal, por lo tribunales y juzgados de los Estados, y por los que se establezcan en los territorios quedaban regirse por legislación especial".*

*Los juicios por delitos y faltas militares de las fuerzas de la Unión, son de competencia del Poder judicial nacional.<sup>62</sup>*

---

<sup>62</sup> Carlos Restrepo Piedrahita. Op. Cit. Pág. 364.

Se está pues ante un fuero militar mediano, que si bien mantiene la competencia de juzgamiento disciplinario y penal en las autoridades civiles, restringe esta actividad a los órganos de la nación; disposición que Habrá de armonizarse con el numeral 5 del artículo que establece como atribución de la Corte Suprema federal, *el conocer las causas de responsabilidad contra Generales y Comandantes en jefe de las fuerzas nacionales...*

Las disposiciones en cita, la Constitución que las albergaba y el estado de anarquía<sup>63</sup> y confrontación política que ella favorecía en la nación, tuvieron fin con la proclamación de una nueva Carta auspiciada por el presidente Núñez, quien, de procedencia liberal, sería electo por el partido histórico conservador. La constitución proclamada el 4 de agosto de 1886, dio al traste con la tradición seguida por sus inmediatas antecedentes y abocó al país hacia una forma de gobierno centralista.

Efectivamente, el poder de las autoridades fue centralizado y la otrora multiplicidad y autonomía en principio provincial y después federar<sup>64</sup> de fuerzas, fue sustituida por la proclamación de un ejército permanente, al que se encomendó la defensa de la nación; al tiempo que se difirió a la ley la creación de una *milicia nacional*.

---

<sup>63</sup> Durante la Constitución de 1863, se presentan las siguientes hechos: el golpe de estado de Pedro Justo Berrío en Antioquia en 1864; el levantamiento contra el gobierno de Cundinamarca en 1865; en el mismo año, el levantamiento contra el gobierno de Clímaco Iriarte en el Tolima, la defenestración de Justo Briceño en Boyacá; en el mismo Estado, la revolución contra Felipe Pérez en 1871; el derribo del gobernador de Magdalena en 1875, las acciones golpistas de 1868 en Bogotá.

<sup>64</sup> Con el cambio de formato político de gobierno, los Estados pasaron a constituir departamentos y en ellos se erigió como cabeza a una autoridad denominada "*gobernador*", al que el artículo 197 de la Constitución, - en ausencia de las milicias suprimidas -, le reconoció ascendencia sobre el jefe militar con la advertencia de que sólo podía oponerse a la misma, "*las disposiciones especiales que dicte el gobierno*", de acuerdo con el artículo 197 de la Constitución. *El Olimpo Radical*.

El título XVI de la Carta, denominado de la Fuerza Pública y contenido de las regulaciones comentadas, dispone además la obligación de los colombianos de tomar las armas para defender la *independencia nacional y las instituciones patrias*, advirtiendo que la ley fijaría las eximentes de la prestación del servicio militar. En disposición siguiente, se establece el carácter no deliberante de la fuerza armada y las limitaciones que se fijan a su reunión. Finalmente el artículo 170, vuelve sobre el fuero militar al señalar que:

*"De los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes marciales o Tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código penal militar"*<sup>65</sup>

Como se recordará, la disposición de la anterior constitución fijaba una regulación media del fuero. Pues bien, tal y como se lee en la cita, la Carta del 86 establece un estatuto aplicación plena al fuero, al determinar la competencia de las causas atribuidas a militares a cortes marciales. También resulta novedosa esta medida, en la presentación de dos presupuestos de procedencia: (i) el que el delito imputado se ha realizado en servicio activo y (ii), el que el mismo tenga relación con el servicio.

Finalmente, se señala que regulaciones presentes en todas las constituciones, relativas a las atribuciones que se confían al primer magistrado de la nación para que conserve el orden público y dirija la fuerza y sus operaciones de guerra, son también sostenidas por el artículo 120 de la Carta.

La constitución del 86, en punto de las fuerzas armadas sufrió modificación por el Acto legislativo N° 1 del 16 febrero de 1945, reformatorio de la Constitución Nacional, el cual dispuso en su título XVI:

---

<sup>65</sup> Carlos Restrepo Piedrahíta. Op. Cit. Pág. 421.



*Artículo 74.- El Artículo 168 de la Constitución quedará así.*

*Artículo 168. - La fuerza armada no es deliberante.*

*No podrá reunirse sino por orden de la autoridad legítima, ni dirigir peticiones sino sobre asuntos que se relacionen con el buen servicio y moralidad del Ejército, y con arreglo a las leyes de su instituto.*

*Los miembros del Ejército, de la Policía Nacional y de los Cuerpos armados de carácter permanente, no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en debates políticos.*

*Artículo 75.- El Artículo 171 de la Constitución quedará así:*

*Artículo 171.- La ley podrá establecer una milicia nacional y organizará el Cuerpo de Policía Nacional<sup>66</sup>.*

La nueva elaboración del artículo 168, o mejor, su complemento fijado en el inciso agregado, deja ver por vez primera, reunidos en canon constitucional, los órganos de ejército y Policía nacional, a los que se suma la expresión cuerpos armados de carácter permanente, sin que por demás se defina a que refiere este concepto.

Ahora, la asociación de los órganos se hace para cercenar una facultad de la que gozan los funcionarios del Estado en cuanto ciudadanos: la de ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en debates políticos.

---

<sup>66</sup> Carlos Restrepo Piedrahita. Op. Cit Pág. 515.

Vale la pena referir al antecedente de esta disposición, la que en cuerpos constitucionales anteriores, se había dirigido simplemente a establecer el carácter no deliberante de la fuerza pública, se había omitido toda mención al sufragio y jamás se había comprendido en ella a la Policía, fuera ella provincial, federal o nacional. La designación expresa de la Policía en el enunciado nos impone reconocer la inclusión de este órgano en la prohibición. A la pregunta por las razones que motivan tal inclusión, la respuesta a ofrecer estribará en dos fundamentos: el carácter de armado que comporta el organismo y las intervenciones en política de quienes participaron de los cuerpos, policiales, militares, milicianos y en general, de seguridad, en las no pocas guerras del siglo pasado.

La reforma entonces se dirige a completar el círculo ya dispuesto por la Constitución centralista en su primera de versión, de brindar seguridad y estabilidad en todo el país. Valga la pena advertir que la restricción en lo que a la Policía se refiere se contrae al sufragio, pues la prohibición relativa a reunión y presentación de peticiones, se ubica en un inciso precedente y en él no se hace mención a este órgano.

La decisión de mantener a los organismos de seguridad, por fuera de la acción política, se vio, sino levantada, sí precisada en su alcance por disposición del Decreto Legislativo 0247, expedido ~14 de octubre de 1957, por el cual se ponía a consideración del pueblo un texto reformativo de la Constitución. El llamado lo hacía la Junta Militar y la norma que levantaba la prohibición era el inciso tercero del artículo, que dictaba:

*"Lo anterior no obsta para que los miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados a desempeñar cargos en la administración pública"<sup>67</sup>.*

---

<sup>67</sup> Carlos Restrepo Piedrahita. Op. Cit. Pág. 541.

No podemos evitar reparar en la expresión del texto, referida a las *Fuerzas Armadas*, las que por no sufrir modificación en su designación y de acuerdo con el Acto legislativo N° 1 del 16 febrero de 1945, arriba citado, tenemos que decir no comprende a la Policía nacional, de donde fuerza reconocer que no se aplica para sus miembros.

Pero, ¿por qué la disposición no abriga a este órgano, acaso las fuerzas armadas están menos armadas que la Policía u ofrecen menor riesgo en su participación administrativa? La respuesta es completamente pragmática: La Junta Militar, diseñadora del texto reformativo, no contaba con miembros de la Policía, que representaran ese interés<sup>68</sup>.

### 4.3 SEGURIDAD Y ORDEN

**4.3.1 Marco Introductorio.** Para comprender la importancia de estos conceptos en el mundo moderno, proponemos un traslado imaginario hasta predios de la Alta Edad Media. Imagine usted a un vecino europeo plantado en un territorio cualquiera del centro de este continente. El territorio no tiene principio ni fin y, por lo tanto, carece de esa definición que, familiar a nosotros hoy, conocemos como, *política*. Con la caída del Imperio unos pocos siglos antes, la unidad de dominio y ley, yace por tierra. La otra unificación, la espiritual, agenciada por el mismo Imperio en el 312<sup>69</sup>, ha empeñado su suerte al trágico destino de Roma. ¿Qué tiene este bípedo implume que dé tranquilidad a su sueño? Nada; absolutamente nada.

De cualquier parte puede venir el acero homicida; de la menos esperada, el grupo de bándalos que azolará su lar. Entonces, ¿puede decirse de manera legítima, que

---

<sup>68</sup> Valga advertir que el General Desgracias Fonseca, miembro de la Junta, quien fuera Director de la Policía, pertenecía al ejército y no al órgano de control ciudadano.

<sup>69</sup> En el emperador Constantino profirió el Edicto de Milán, por el cual se proclamó al cristianismo como religión del Imperio en el año 312.

tiene este hombre pertenencia alguna? Sí, la que su sagacidad, la fuerza individual o la asociación con otros, le permita asegurar. Cómo puede verse entonces, en ausencia de autoridad que ofrezca tranquilidad, no queda más que apelar a la fuerza, el grupo o la astucia, para resolver la eventualidad del ataque.

La imaginaria situación, - que de seguro, no lo es tanto -, nos permite en este congénere sin Dios, Estado, ni ley, representar una azarosa imagen que en un sentido negativo, da cuenta de lo que es la seguridad y su urgencia como parámetro modelador de la sociedad renacentista; tan significativa a la formación del nuevo pensamiento, que el maestro Pérez Luño<sup>70</sup>, la fija como sillar de la arquitectura conceptual de la modernidad.

Digamos entonces que las muy diversas elaboraciones de seguridad están incluidas en una multitud de aproximaciones, desde la política y las relaciones internacionales hasta la prevención de pérdidas y el sentido común. Cada aproximación contribuye con sus propias ideas y paradigmas (y, a veces, sus predisposiciones), al concepto y a la práctica de la seguridad. Estos diferentes puntos de vista todavía no han sido reconciliados dentro de un marco general de comprensión.

La seguridad como una materia académica *per se*, no existe, siendo indiferentemente considerada como un dilema dentro de un contexto de bajo escrutinio. Las posiciones varían de acuerdo con el contexto con el que se estudia, desde relaciones internacionales hasta la seguridad nacional, estudios de riesgo, prevención del crimen, y prevención de pérdidas; de hecho, muchas personas

---

<sup>70</sup> El anhelo de seguridad constituye una constante histórica que adquiere especial relieve en el mundo moderno. La Antigüedad y el Medioevo fueron edades de básica inseguridad. Los hombres de estas etapas están expuestos a innumerables y constantes riesgos, su vida se halla acechada por mil lados. Si rebasa los confines de lo conocido le aguardan comarcas terribles; los mares y parajes tenebrosos. Su vivir cotidiano se configura por la amenaza constante del hambre, la peste, las plagas, la camada de lobos, las huestes de invasores y bandidos; en suma, la incertidumbre devoradora". *La Seguridad Jurídica*, Antonio Enrique Pérez Luño. Ariel Derecho, 1991. Barcelona Pág. 13.

parecen bastante tranquilas manejando disertaciones sobre la seguridad sin incluso definirla, y muchas otras mantienen la creencia de que la teoría de seguridad es amplia e indefinida. La escasez de referencias, combinada con la complejidad de la materia, no permite una discusión conclusiva.

### **4.3.2 La seguridad**

**4.3.2.1. Marco Antropológico.** Seguridad es una necesidad básica. Estando interesada con la preservación de la vida y las posesiones, es tan antigua como el hombre. Los conceptos de seguridad se encuentran ya en el inicio de la escritura. La evidencia escrita más temprana de conceptos relacionados con la seguridad se encuentra en códigos legales, tales como el sumerio, (3.000ac) o el de Hammurabi (2.000ac). Posteriormente, aparece en obras referidas al arte de la guerra y gobierno. La Biblia, Hornero, Sun Tzu, Cicerón, Virgilio, Cesar, Frontino, Suetonio, Joseph, Vegetio, son ejemplos relevantes de obras cuyos autores evidencian temas y principios de seguridad.

Pueblos primitivos domesticaron animales para obtener alarma y soporte, para reaccionar organizadamente como equipos, de acuerdo con bien planeadas y ensayadas tácticas, cuando el combate era considerado inevitable, o cuando la potencial pérdida fuera letal.

La evidencia de medidas de seguridad acompaña cada descubrimiento arqueológico. Cerraduras, puertas fuertes, ventanas selladas, trampas, cajas fuertes, sistemas de alarma, barreras físicas y escudos son conocidos y usados desde el principio de la civilización. La más antigua cerradura conocida data de 4.000 a. C., y fue encontrada en el palacio de Sargon, Khorsabad, cerca de Nineveh. En el mismo periodo, el dibujo de una cerradura fue realizado en el templo de Karnak, en el valle del Nilo. En el 1.000 a. C., el dios egipcio Anubis fue representado con una llave en su mano derecha. La caja fuerte más antigua conocida fue encontrada en Pompeya y datada del siglo 11 a. C.; realizada de

madera con bandas de hierro, tiene una mecánica muy sofisticada. Es muy similar, en su concepción, a las cajas utilizadas hasta el siglo pasado.

De acuerdo con la evidencia anterior, no existe duda<sup>71</sup> de que los conceptos de alertar, evitar, detectar, alarmar y reaccionar, son tan viejos como la vida misma, siendo parte esencial de la pugna diaria por la vida, y están fundados en el instinto básico de supervivencia. Primitivos seres humanos estaban ciertamente alerta sobre los peligros, y antes de qué métodos defensivos emergieran, sólo podían reaccionar como los animales, intentando tanto evitar las amenazas más temidas, o eliminado su causa, dentro del bien conocido patrón de luchar o huir.

Los seres humanos aprendieron rápidamente que la mera existencia de medidas protectoras era frecuentemente suficiente para descorazonar a los adversarios con intenciones agresivas. Dolorosas experiencias enseñaron a los atacantes que buscaban penetrar las organizadas defensas que las pérdidas eran a menudo inaceptables y frecuentemente fueron disuadidos de nuevos ataques.

**4.3.2.2 La seguridad como categoría política.** Probablemente, el próximo paso en la evolución de la seguridad fue la emergencia de la especialización, primero por la división entre la seguridad interna y externa, y después entre la seguridad privada y pública. Con la aparición del estado y la confianza de su defensa a un organizado ejército, la responsabilidad de la seguridad interna se relevó gradualmente de la fuerza militar a la fuerza civil.

La seguridad externa<sup>71</sup>, no fue identificada con la paz, sino con la improbabilidad de la guerra. Esta seguridad debía ser obtenido a través de la diplomacia, y

---

71 Este es precisamente uno de los tópicos de este ensayo y refiere él a la aquella preocupación por la amenaza de otros Estados. Aunque debemos advertir que en los primeros estadios de la humanidad y aún en algunos tardíos como la Baja Edad Media, el concepto es aplicado para referir a la amenaza o enemigo que se sitúa por fuera de un grupo social específico.

particularmente alcanzando la superioridad militar sobre los posibles enemigos. En muchos casos, la aproximación de los estados a la seguridad externa estaba basada más en un principio de intimidación y disuasión, *Si vis pacem, para bellum*, que en aquellos sus semejantes de alianza y cooperación. Guerra, ataques preventivos, retribución militar, intercambio de prisioneros, eran los medios usuales para asegurar la paz y la tranquilidad. Ahora, paz y tranquilidad, también podían ser alcanzadas por medio de la amenaza de fuerza o disuasión; la que una vez instrumentada, de triunfar, obligaba la abdicación de la soberanía del interlocutor, por llamarlo de alguna manera.

Cuando la sumisión y las alianzas eran descartadas, impracticables, poco fiables o inaceptables, y la *deterrenencia*<sup>72</sup> era insuficiente, entonces el atajo de la seguridad externa era muy simple, *Pax Romana*<sup>73</sup>; la paz a través de la aniquilación física del enemigo.

La evidencia literaria, y la Historia en general, indican que, en el mundo antiguo la seguridad pública estaba fundamentalmente basada en la seguridad interna. Una y otra eran especialmente consideradas por los legisladores por el rol que podían jugar en la estabilidad de los gobiernos; esto es, en su propia seguridad. Parece que los términos de la moderna seguridad pública (como una responsabilidad de lo público para los ciudadanos, así como un instrumento de gobierno), emerge únicamente cuando la complejidad del Estado y las demandas de los ciudadanos obligaron a los legisladores a interesarse. Una posible explicación es que la seguridad fue generalmente interpretada a través de los siglos más un bien privado que público.

---

<sup>72</sup> El concepto de *deterrenencia*, refiere a las prácticas de intimidación y disuasión.

<sup>73</sup> Con esta expresión se conoce al periodo del siglo segundo del Imperio Romano en el que reinó la prosperidad y el orden; la seguridad de las vías de comunicación y el intercambio de bienes. La prosperidad y seguridad, fueron consecuencia de la militarización gracias a la espada.

La interpretación de la seguridad como un bien público (y no como la propia de los legisladores, o la de su paz), parece solamente haber aparecido a la luz con el advenimiento de los periodos, democracia en Atenas, Renacimiento y en el llamado Estado Moderno. La distinción aristotélica entre diferentes formas de gobierno, tiranía, oligarquía y democracia, puede ser traducida en diferentes maneras, de con la interpretación que se haga de la seguridad pública.

La aproximación del Estado a la seguridad interna, estaba principalmente basada en el principio de deterrence a través de feroces sanciones. En el Fedón de Platón, la noción ateniense de seguridad parece incluir la protección contra los malos ejemplos, la impiedad y los filósofos. No se olvide que nombre de la seguridad pública, Sócrates fue sentenciado a muerte por la Asamblea Ateniense en el 399 a. C. La seguridad pública era rudimentaria.

La primera evidencia de una cultura y organización en seguridad madura, aparece en la arqueología de la Roma imperial y republicana. En la administración Romana los civiles, ciudadanos, no eran considerados actores, pero sí participantes y propietarios de la Res Publica, el Estado. La disciplina pública, seguridad pública<sup>74</sup>,

---

<sup>74</sup> Agencias y cuerpos organizados, cuyas funciones eran similares a sus equivalentes modernos, garantizaban la seguridad pública Praetor Urbanus, Aediles, Censores, Praefecti, Tresviri Capiteles (magistrados con diferentes responsabilidades), Quaestiones (investigadores), Delatores (espías), Cohortes Urbanas (Policía ciudadana), Lictores (Policía militar), Vigiles (vigilantes nocturnos y bomberos), annonarii (Policía de aduana y administrativa) reforzaban la ley en territorios urbanos y rurales. La protección de las costas y del tráfico naval contra la piratería fue asegurada por una potente flota, que precedió a la británica "*ruling the waves*" que envolvía al Imperio. Sin embargo, ni incluso tal escudo gubernativo, sin precedentes en la antigüedad, pudo proveer a los ciudadanos de una completa seguridad. Pruebas pueden ser encontradas en Plauto, Cicerón (este último, sin embargo, aplaudía el asesinato cuando convenía a sus propios intereses) y Dio, quien escribió sobre la votación del Senado en el 32 d. C, en la que se decidió que los senadores debían ser controlados para localizar dagas escondidas. El uso de guardias de seguridad y guardaespaldas (esclavos de confianza, soldados retirados o gladiadores), perros de guardia, cajas fuertes, cerraduras y barrotes, y el recurso a organizaciones privadas tales como la confraternidades de "*trivium*" crearon las bases de la seguridad privada en la antigua Roma de forma notablemente similar a la de tiempos contemporáneos.



en el sentido del reforzamiento de la ley y el orden, fue descrita en un detallado cuerpo de leyes y edictos, derivados de las XII Tabulae<sup>75</sup>.

Como lo presentáramos en el liminar de este capítulo, la caída del Imperio Romano trajo un periodo de inestabilidad política a las civilizaciones occidentales, la cual llegó hasta la Edad Media. El estado de guerra endémico entre ciudades y distritos, agravado por plagas, pestilencias e ignorancia, hizo de la seguridad un importante problema de la vida diaria; las carreteras estaban abandonadas, bandas de forajidos campearon, y la seguridad no pudo ser mantenida en áreas rurales. Tanto dentro y fuera de las ciudades, la seguridad se convirtió en un asunto semi-militar, relacionada con el armamento, blindaje, defensas físicas y sanciones salvajes. La seguridad pública entonces, se convirtió en una especie de asunto personal del jefe social, quien actuaba a la vez de legislador, juez, guardia y verdugo. Se confinó a leyes rudimentarias y edictos, y principalmente confiada a vigilantes nocturnos, muros, puentes elevadizos y fosos de agua. Esencialmente a la habilidad de las personas de cuidarse a sí mismas. En estas condiciones, la seguridad privada fue confiada a defensas físicas, a la habilidad de crear milicias privadas, a la fuerza de la familia y su habilidad de manejar armas.

Años después, con la llegada del siglo XII y el advenimiento de las Cruzadas, la existencia parroquial del aldeano europeo cambió y se abrieron carreteras y mentes. La llegada de esta era comercial, hizo renacer antiguos problemas de seguridad relativos a la protección del transporte y almacenaje de bienes contra ladrones y piratas. Estos problemas habían sido casi solucionados en el pasado por potentes gobiernos, como el romano. Las flotas de Cesar y Pompeyo habían exterminado a los piratas, hecho que se evidencia en la denominación que emplearon para el mar Mediterráneo: Mare Nostrum.

---

<sup>75</sup> Es ésta la primera codificación en la cultura de occidente de la que hoy se tenga registro. Elaborada hacia 450 a. C., tomó como fuente el Derecho oral existente desde la fundación de Roma en el 753 a. C.; los autores fueron 10 magistrados conocidos como *decenviros*. Las tablas escritas en bronce fueron expuestas en el foro romano.

Aquellas soluciones no fueron disponibles por sus sucesores, debido a la fragmentación, beligerancia e intrínseca debilidad de los Estados. Estos fueron restringidos a sus propios territorios. Ningún estado pudo permitirse los medios para controlar las rutas marítimas y rurales. En la ausencia de fuerza gubernamental, la seguridad pública y comercial tuvo que ser reconsiderada por aquellos involucrados.

En tales circunstancias, ninguna organización privada ni poder público, podía permitirse el costo de medidas efectivas de seguridad. En adelante, una aproximación diferente fue requerida. Se encontraron nuevas soluciones por parte de los gremios medievales, relacionadas con el aseguramiento privado, y reforzadas por el establecimiento de responsabilidad colectiva por compensación, de la que existen evidencias en edictos medievales<sup>76</sup>. El concepto de reducción de pérdida y transferencia, fue adoptada como proyección del concepto de seguridad. Este principio se originó por los problemas privados y fue principalmente solucionado a través de iniciativas privadas.

Se sostiene que constituye el primer principio moderno de seguridad, y también marca la emergencia de un concepto comercial de seguridad. La seguridad pública, todavía permanecía como la Ley del Rey, y era más a menudo una amenaza que un escudo para los súbditos.

Un intento de limitar el abuso de poder fue hecho en Inglaterra con la Magna Carta (1215). El filósofo escolástico Aquino llegó a justificar la rebelión popular contra la tiranía y a afirmar que la Constitución de una comunidad debía ser determinada por sus gentes. Sin embargo, esto fue considerado utópico, los hombres no son

---

<sup>76</sup> De manera paralela a las Cruzadas, en 1158, se lleva a cabo la creación de desarrollo de la Hansa Teutónica, consistente en la federación de empresarios de 150 ciudades del norte de Alemania y de comunidades de comerciantes alemanes residentes en los Países Bajos e Inglaterra con el fin de proteger y fomentar sus intereses comerciales.

ángeles, y una serie de desórdenes y guerras civiles internas sugirieron la necesidad de pulso firme. Filósofos 'políticos como Maquiavelo (1469-1527) y Hobbes (1588-1679), radicaron en el príncipe tanto el poder de determinar lo justo *per se*, como de conseguir y mantener el este poder a través de cualquier medio, incluido el despotismo. Ambos autores, sin embargo, reconocieron que la soberanía nunca debía actuar injustamente, siendo obligados por la Ley de la naturaleza y por el momento de rendir cuentas a Dios.

**4.3.2.3 La Modernidad.** Es ampliamente asumido que la seguridad moderna se originó durante la Revolución Industrial. Con su advenimiento, el miedo al fuego, a los delitos comunes (robo, atraco) y los movimientos laborales (huelgas y revueltas violentas) llevó al desarrollo de la industria de seguridad. El interés en el progreso social y en las instituciones políticas, iniciado por Locke (1632-1704) y Voltaire (1694-1778), fomentado por Hume (1711-76), Rousseau (1712-1778), Verri (1728-1797), Beccaria (1738-1794), Bentham (1748-1832) y Mili (1806-73), causó un replanteamiento de los conceptos de justicia, y consecuentemente de seguridad pública.

Gracias a estos pensadores liberales, el concepto de seguridad pública empezó a cambiar de bien privado a bien público. El *Bill of Rights*, inglés fue seguido por una serie de declaraciones similares, como la Declaración de Derechos de Virginia (1776), o la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano (1789). Los derechos a la vida, la libertad, la seguridad y la propiedad (incluso la felicidad, en la Constitución Americana) fueron establecidos como fundamentales e insuprimibles.

Un importante componente de la seguridad, la prevención del crimen, sobrevino como un nuevo factor de consideración en los gobiernos. Después del Acta de la Policía Metropolitana (1829), se llevó a cabo una revisión de la organización policial en Gran Bretaña por el Acta de la Policía de 1835, gracias a las propuestas de Sir Robert Peel dentro del estado del crimen y de creación de una moderna

Policía metropolitana. Esta Acta es un pivote en el nacimiento de la nueva Policía.

Al final del siglo pasado, la seguridad había prácticamente encontrado su identidad específica y había conseguido alguna importancia cultural, política y comercial. Con la seguridad pública involucrándose con el control del crimen, y el entendimiento de sus causas, nuevas áreas de estudio se abrieron a la investigación realizada por Lombroso (1835-1909) y sus colegas criminólogos. Por otra parte y ya en el ámbito de la tecnología, el discurso de la seguridad sufriría aplicación cuando cerrajeros y técnicos muy activos como Fichet, Bauche y Chubb, establecieron una industria de fabricación de cajas fuertes, puertas blindadas, y cerraduras<sup>77</sup>.

Al final de este siglo, la aparición de formas no convencionales de guerra, guerrilla, insurgencia, fuerzas de pacificación, y el avivamiento del terrorismo, ha provocado el replanteamiento de la seguridad, por parte de gobiernos, organizaciones privadas y órganos multilaterales. Oponentes que estaban ideológicamente motivados, para-militarmente organizados y entrenados, y "frecuentemente" esponsorizados por estados, no eran fácilmente neutralizados por las existentes funciones de seguridad. Su preferencia por blancos fáciles y sus actividades contra civiles desprotegidos obligó a extender una cultura, sistemas y actividades de seguridad entre la población. Nuevas leyes, políticas, estrategias, procedimientos y tácticas fueron adoptadas para afrontar el problema.

**4.3.2.4 Post Guerra: Un Salto en la Seguridad.** Con la post guerra de mediados del siglo XX, la división de Berlín, Europa y el mundo en dos conceptos políticos enfrentados, accederíamos en Occidente a una nueva elaboración del concepto

---

<sup>77</sup>En 1858, Edwin Holmes inauguraba la primera central de alarmas, básicamente vía cables metálicos y campanas y empezó a organizar la primera empresa de alarmas, Holmes Protection Inc. La fundación de las primeras empresas de telégrafo hizo posible enviar una alarma a centrales a distancia., y después de la extensión de la electricidad, los primeros circuitos de alarma, básicamente un circuito eléctrico con conexiones escondidas, conectado a una campanilla eléctrica, aparecieron en Nueva York en 1889.

de seguridad<sup>78</sup>. Terminada la guerra y ganado Berlín por el general Zhucov<sup>79</sup>, Rusia extendió los dominios ya afianzados en Polonia y países bálticos, hasta el centro de Europa. El mundo capitalista entonces sintió amenazada su existencia. El enemigo había viajado desde la estepa y ahora, reposaba su larga marcha al otro la de la Puerta de Brandeburgo.

Avisado por la advertencia de Churchill, el presidente norteamericano Harry Truman, se dio a la tarea de mantener tras la cortina de hierro encerrada a la bestia negra y así contener el comunismo, lo que daría lugar a la *Guerra fría*<sup>80</sup>. El mundo entonces se hallaría dividido en dos hemisferios, dos modelos políticos y dos capataces, vigilantes cada uno del respeto a su predio.

El primer enfrentamiento de los modelos se produciría en la misma Europa, primero en la ciudad de Berlín a propósito de la custodia de la ciudad recién recuperada a las tropas nazis y después en 1948, cuando los Estados Unidos lanzaron el Programa de Recuperación Europea, denominado *Plan Marshall*, el cual contaba con un presupuesto de 13.000 millones de dólares para reconstrucción del devastado continente en sus regiones Central y Occidental. El siguiente punto de tensión lo constituiría la creación de una amenazante alianza militar de los países ubicados en la Europa occidental, la denominada Organización Del Tratado del Atlántico Norte - OTAN -, así como la definición, respaldo y

---

<sup>78</sup> Este concepto que alimentaría la guerra fría, y que propone en la concepción del mundo como el escenario de dos poderes enfrentados, tendría origen en el famoso discurso proclamado por Winston Churchill, en la universidad de Westminster, Fulton, el 5 de marzo de 1946, con el cual el ex *premier* llamó la atención de los norteamericanos para que no se distanciara de Europa, como dejándola solo, como ocurriera, tras la Gran Guerra en 1918. "Desde Sttetin en el Báltico, hasta Trieste en el Adriático, ha caído sobre el Continente un Telón de Acero. Detrás de esa línea se encuentran todas las capitales de los Antiguos Estados de Europa Central y del Este. Varsovia, Berlín, Belgrado, Bucarest, Sofía, todas esas ciudades famosas y las poblaciones que las rodean quedan dentro de lo que debo llamar la esfera soviética". Revista La Aventura de la Historia. Año 8 Número 89.

<sup>79</sup> Comandante ruso del frente Oriental de los aliados que ocupó Berlín en abril de 1945.

<sup>80</sup> El término fue acuñado por el periodista norteamericano Walter Lippmann en un libro así titulado.

respaldo y creación de una Alemania Occidental separada de la que se hallaba bajo control ruso. Otros escenarios de confrontación de las potencias se originaron Corea, Vietnam y el mismo Berlín con la construcción del muro.

**4.3.2.5 Doctrina de Seguridad Nacional.** No podemos pasar por alto que el predio occidental, fue sorprendido en una hora de sueño y al despertar, descubrió que el enemigo se había instalado en una pequeña isla, justo al frente de la Florida. En adelante, habría que ser más cautos, dormir menos, fortificar las inmediaciones y evitar la proliferación de más cubas; se inventaba así la llamada *Doctrina de Seguridad Nacional*, la cual constituyó el expediente, relato justificatorio con el que Estados Unidos, prescribía la receta de regímenes militares a lo largo de los continentes centro y suramericano. La doctrina de seguridad nacional, es pues trasunto aplicado del concepto de bipolaridad mundial de post guerra, que en los términos del analista Leal Buitrago, se sustenta en la asimilación de seguridad del Estado a la seguridad de la sociedad<sup>81</sup>. Esta doctrina identificaba como gran enemigo al comunismo agenciado por la Unión Soviética, y como paladín de la justicia y gran súper Policía protector a los Estados Unidos de América.

**4.3.2.6. El 11- S, Emergencia de un nuevo concepto de seguridad<sup>82</sup>.** En cita a

---

<sup>81</sup> La Inseguridad de la Seguridad, Francisco Leal Buitrago, Colombia 1958 - 2005, Ed. Planeta. Página 26. Esta asimilación es por demás concordante con el concepto de la Organización de Naciones Unidas de seguridad, la que en palabras de Carolina GalindoHernández refiere a una "situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas y significativas, teniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso".

<sup>82</sup> Sabido de todos, los acontecimientos de los años ochentas, como la caída del muro de Berlín, dieron por tierra con el proyecto socialista y la hegemonía soviética en la Europa oriental. Desaparecida la bestia negra y derribadas las compuertas que contenían las aguas de los pueblos no reconocidos, el conflicto presentó un marco de reivindicación de nacionalidades. Serbia, Croacia, Eslovenia, República Checa, Abjasia, Georgia, etc., ilustran este momento de la historia. Pasamos por- alto este periodo en razón de no comportar él, especial interés al propósito de este apartado. En lo relativo a la seguridad, baste con decir que durante este tiempo, el Estado dejó de ser el único merecedor de seguridad; esta atención fue también dirigida a regiones, personas, organismos etc. Elemento también relevante en este periodo, es la identificación del enemigo; ocupado durante la guerra fría por el comunismo, en este momento fue sustituido por amenazas difusas, como el narcotráfico, el terrorismo etc.

la obra de Hobbes y en reciente visita a Medellín, decía el profesor Ferrajolli<sup>83</sup>, *hasta el más fuerte, duerme*. Los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre de 2001, no permiten dudar acerca de lo fundado de la expresión. Hasta esa fecha, la amenaza, el riesgo que representaba el comunismo, había desaparecido y los pocos y endeble sustitutos, como el narcotráfico, si bien ofrecían suficiente capacidad para conmover la opinión mundial y justificar la intervención de Estados Unidos, no presentaban en su impacto, un nivel tal como el del extinguido enemigo. Todo ello cambió con los acontecimientos del 11 de septiembre; la seguridad respirada por la nación más poderosa de la tierra, había sufrido un perverso ataque y si ella, inexpugnable como ninguna otra, había padecido daño, nadie en lo sucesivo estaría a salvo. Los hechos dejan a los diseños de tratamiento a los armados, *sub iúdice*; se evidencia que la tranquilidad de la toda poderosa nación, residente en una basta y costosa panoplia, no puede garantizar seguridad contra las formas no convencionales de guerra; se descubre que los esquemas de enfrentamiento, responden a estándares regulares, obsoletos a la hora de enfrentar el terrorismo.

Se asiste pues a una revitalización del Estado, como centro de atención y demanda de medidas de protección. Tal y como se fabricara en la *Guerra Fría*, el concepto de seguridad, como justificante, se torna en meta y propósito imperativo absoluto, que en su afán de conservación inspirará una política pragmática, alejada del apego a principios y derechos fundamentales, donde lo único relevante es la obtención del dato, la prevención a cualquier precio, la retaliación contra terroristas y colaboradores y la determinación de todo el globo como teatro de guerra<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> El Profesor Luigi Ferrajolli, asistió como conferencista a las Jornadas Internacionales de Derecho Penal y Filosofía del Derecho, llevadas a cabo por la Universidad EAFIT de Medellín, los días 21 y 22 de septiembre de 2006.

<sup>84</sup> En este sentido puede verse el ensayo De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: Nuevos Problemas, Viejos Esquemas de Carolina Galindo Hernández, *"Efectivamente, una revisión de algunos balances sobre las teorías y tratamientos del concepto de seguridad permite advertir una especie de "evolución" del paradigma a través de tres grandes momentos: 1) el establecimiento de la seguridad nacional como soporte fundamental de los nacientes estados*

El 11 - S, elabora un concepto de seguridad, que se define por su opuesto, el predominio en el mundo de la inseguridad y la incapacidad de los Estados individualmente considerados, para hacer frente a un fenómeno que es presentado con características de transnacional.

Si en el periodo de Guerra Fría, se fijó asiento a las fuerzas armadas como factor que conjuraría la penetración del enemigo, en el nuevo concepto de seguridad, el núcleo estará determinado por la legitimidad del intervencionismo norteamericano, como única posibilidad de enfrentar el riesgo que como se dijo proviene de una agencia global.

Valga decir que el terrorismo, no es el único enemigo en esta nueva confrontación, nada más repárese en el escenario de la Conferencia Regional Americana INTERPOL Perú 2005, el jefe de Estado, Toledo, dijo que no se debía darle tregua al terrorismo, al narcotráfico ni al crimen Organizado que pretenden jalar la alfombra a la democracia e ir en contra del crecimiento económico.

Asimismo, el mandatario, destacó el trabajo realizado por INTERPOL indicando que su labor tiene que ver con asegurar el florecimiento de la democracia porque cuando existe el terror comienzan a ausentarse las inversiones. El citado terminó con un llamado para que no se permitiese que los países del mundo se conviertan en refugio de criminales que minan contra la estabilidad de las naciones.

---

*modernos, 2) el paso a un sistema de seguridad internacional, y 3) la presentación de un nuevo paradigma de seguridad global. Cada uno de estos momentos se encuentra fuertemente ligado a los cambios acaecidos en el sistema internacional, así como en el progreso intelectual de su interpretación y corresponden a una serie de valores y amenazas específicas, así como a las capacidades para afrontar los desafíos propios de cada época. Igualmente, estas transformaciones han sido alimentadas por los avances en el perfeccionamiento tecnológico de la guerra, las comunicaciones y el crecimiento de la industria y el comercio".*



### 4.3.3 El Orden público

**4.3.3.1 Concepto.** Características de universalidad y, en lo que atañe a este propósito, de género. Sin embargo, tal y como se ha decantado en las notas precedentes, así como en la definición de la real política, la expresión se halla emparentada con análisis de política macro y más propiamente, referida a la conducta de los Estados con respecto a otros en el exterior.

**4.3.3.2 El orden público en sentido blando.** En este orden de ideas, el orden público ha tenido un tratamiento más doméstico, referido al conjunto de situaciones que aseguran la convivencia y la paz interna.

Pertinentes resultan las palabras del doctor Sergio Valls Hernández, quien al respecto, ha señalado,

*"En este sentido, el concepto de "orden público" conjunta los derechos individuales de los gobernados, transformándolos en normas generales, reúne los usos y costumbres de una nación; expresa el conjunto de preceptos constitucionales, legales y reglamentarios que rigen a un Estado; define y compendia la idiosincrasia de los miembros de una comunidad, siempre que se parta del principio de que las normas que regulan ese Estado están debidamente legitimadas, pero también el orden público reconoce los ideales comunes que la sociedad enarbola, a través de la potestad y predominio del orden jurídico, que constituye la tabla de valores elegida por la misma sociedad"*<sup>85</sup>

El texto en cita, no es extraño a nuestro *ordenamiento*; muy por el contrario en el

---

<sup>85</sup> Sergio Valls Hernández, Poder Judicial Garante del Orden Público. <http://www.gentesur.com.mx>.

mismo sentido y a propósito del concepto de orden público y su relación con las estructuras del Estado, ha observado la Sala de Consulta y Servicio Civil:

*"Dentro de este orden de ideas, el concepto de seguridad pública se ha desarrollado a su vez, vinculándolo necesariamente con el criterio de normalidad institucional, entendida esta última como el acatamiento por parte de la colectividad de la estructura normativa que rige la convivencia en la organización socio - política denominada Estado. Seguridad y defensa del Estado, significan respeto del orden instituido.*

*Por tanto, desde el punto de vista socio-político respetar el orden público quiere decir acoger y seguir el conjunto de disposiciones coercitivas emanadas de los órganos constitucionalmente establecidos, para hacer posible la realización de los derechos y deberes, es decir, la convivencia social y el desarrollo del sistema comunitario. Es en este sentido que se establece una correspondencia necesaria entre defensa del orden y seguridad institucional”<sup>86</sup>.*

La noción anterior es predominante en la doctrina internacional contemporánea y asienta su origen en posiciones que consideraban el orden público como el conjunto de principios, en una época y en una sociedad, considerados esenciales para la conservación del orden social. Otros pensadores en su comprensión del orden público, consideraron las leyes que se dictan en interés de la sociedad en una definición antinómica de las leyes que atienden al goce de las expectativas y derechos individuales; las primeras disposiciones gozan de la presunción de legitimidad y por lo mismo, de representar los límites acordados por un grupo para hacer posible la convivencia de sus miembros.

---

<sup>86</sup> Concepto 1.720. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo, Radicación Número: 1.720, de 17 de febrero de dos mil seis (2006).

Esta definición de orden público que podemos llamar de sentido blando, es la que sirve de asiento a las teorías contractualistas, exhibiendo un amplio espectro de obligaciones a cargo de los asociados y cuya vigilancia se sitúa a cargo del Estado para paz y tranquilidad de los miembros de la comunidad. El concepto se registra por vez primera en el artículo 9 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789<sup>87</sup>, siendo después recogido por el código napoleónico y desde él, dirigido al sistema continental europeo, artífice y modelador del derecho de civil latinoamericano.

**4.3.3.3 El orden público en sentido fuerte.** Existe por demás una noción del orden público, más cercana a la política que a la jurídica, la que será llamada orden público en sentido fuerte, por lo que se entienden las condiciones mínimas que procura el Estado para su conservación propia, así como de la paz de sus asociados.

Si la anterior referencia al orden público, se situaba en la órbita del ciudadano y era entendida como el conjunto de normas a cargo del Estado para en tiempos ordinarios, hacer posible la coexistencia ciudadana, la noción de orden público en sentido fuerte, se cimentará en el interés, más que por el ciudadano, por las instituciones que hechos internos, hacen temer fundadamente en riesgo; su custodia se hará, no ya por las normas, sino y sobre todo por las armas. Esta concepción, al amparo de la doctrina de seguridad nacional, de amplio tratamiento en nuestro derecho constitucional y el de América Latina, ha prescindido de la noción blanda, al punto de entender como única razón de orden público, las medidas exceptivas que se toman para defenderse de sediciosos y rebeldes.

---

<sup>87</sup> La disposición reza: "Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso las religiosas, siempre y cuando su manifestación no altere el orden público establecido por la ley". (Subrayas fuera de texto). Este texto además resulta complementado por el artículo 4 del mismo estatuto que dicta "La libertad consiste en poder hacer todo lo que no sea perjudicial al otro". De la concordancia de estas disposiciones, ha derivado Ricard Brotat Jubert, su concepto de orden público, según el cual en él, "se establece como garantía y límite de la libertad y, como ésta, consiste en que nadie puede hacer nada que sea perjudicial a los demás". Ricard Brotat Jubert, Un concepto de seguridad ciudadana.

Que lo dicho es cierto, lo demuestra la Constitución del 86 en sus cláusulas 28, 33, 40, 73, 120 ord. 8 y 121, las que refieren al orden público en el sentido de perturbación de la paz pública. No hay duda de que la noción se alimenta de los no pocos conflictos, ocurridos a lo largo del país durante la segunda mitad del siglo XIX, pues, como puede verse en la Constitución de Angostura<sup>88</sup>, pese a ser inmediata a la guerra de independencia, no da ella cuenta en un solo aparte de la expresión *orden*; en tanto que su semejante de 1821 cuando alude en distintos lugares al *orden*, lo hace seguido de la expresión, *social*, presentando así el concepto de orden social.

**4.3.3.4. La excepción del artículo 121, un acto normalizado.** Los participantes de esta investigación, si bien nacieron bajo el imperio de la Constitución del 86, no tuvieron ocasión de apreciar su desempeño. No obstante, se sabe que la cláusula 121<sup>89</sup>, por la cual se facultaba al primer magistrado para decretar turbado el orden público, y en consecuencia, el Estado de Sitio, más allá de su naturaleza exceptiva, por la repetido de su aplicación, se hizo de la excepción la regla que de ordinario reguló la vida de los colombianos, después de los hechos ocurridos el 9 de abril de 1948, hasta la proclamación de la Constitución de 1991.

Es importante referir a este momento, porque la datación que se hace de su inicio, coincide con la post guerra, y por lo mismo, con la doctrina de seguridad nacional.

---

<sup>88</sup> Así conocida, pero denominada por sus otorgantes Ley Fundamental de 1819.

<sup>89</sup> Artículo 121.- En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el Presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los Ministros. El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias.

La primera manifestación de esta doctrina en el hemisferio occidental, fue la creación del Tratado de Río de Janeiro, conocido como TIAR o Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca<sup>90</sup>.

El TIAR, constituyó un instrumento jurídico de carácter netamente militar, inicialmente desarrollado como mecanismo de defensa colectiva, y elaborado con claro viso anticomunista<sup>91</sup> declarando que su justificación se hallaba en la defensa del hemisferio occidental.

Más tarde y bajo el auspicio de los gobiernos estadounidenses<sup>92</sup>, países como Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia y otros, hicieron aplicación mecánica y ortodoxa de la doctrina de seguridad nacional. El formato democrático de estados, fue cancelado y la dirección del Estado asumida por el estamento militar<sup>93</sup>. La doctrina de seguridad encaraba con todo su furor, botas, charreteras y bastón de mando, la amenaza soviética, en todos los países, salvo en el consagrado al Corazón de Jesús.

---

<sup>90</sup> El TIAR tiene un antecedente en términos de pacto y compromiso de asistencia militar recíproca de Estados latinoamericanos: la Conferencia Interamericana sobre Problemas de Guerra y Paz, llevada a cabo en la ciudad de México, del 21 de febrero al 8 de Marzo de 1945, en la cual se firmó el "*Acta de Chapultepec*".

<sup>91</sup> Esta afirmación es corroborada por hechos como la expulsión de Cuba del Tratado a principios de 1962, después de la llamada Crisis de los Misiles. Debe advertirse que Cuba era miembro fundador del TIAR con lo que infiere que su ingreso se produjo cuando hacía parte de la órbita del Oeste. También resulta ilustrativo a la afirmación, la suspensión temporal del organismo de Nicaragua, en los años ochenta durante el gobierno sandinista, de marcada orientación socialista.

<sup>92</sup> Desde 1961 Estados Unidos reunió en el Comando Sur de Panamá y ciudades norteamericanas comandantes de ejércitos de América Latina en la que difundía tácticas de contrainsurgencia. Las conferencias se prolongaron hasta finales de los años setentas. *El Poder Militar en Colombia*, My Gonzalo Bermúdez Rossi, Bogotá Editorial Expresión, 1982.

<sup>93</sup> "En su papal patriótico, los militares son los defensores de la nación. Para ello, de acuerdo con la Doctrina de Seguridad Nacional, el recurso por excelencia, es control del Estado, por su papel de guardián nacional. Por eso, para poder cumplir cabalmente con la función prioritaria de seguridad, el "poder nacional", debe acumular en manos del gobierno todos los recursos existentes, (políticos, económicos, sociales, psicológicos y militares". El Oficio de la

Con excepción del golpe del 53, por demás sin gran trascendencia a la dinámica institucional y política del país, Colombia se mantuvo, como dicen las señoras de cóctel, periodistas y generales: *Fiel a sus instituciones republicanas*<sup>94</sup>, ¿Habría que decir entonces que la Guerra Fría, dobló la esquina justo antes y no pasó por aquí? ¿Qué la doctrina de seguridad nacional para Colombia no constituye más que literatura épica venida de Sur y Centro América?.

Contra la historiografía vernácula, que tratándose del caso colombiano por doquier se empecina en mostrar cifras de presidentes electos por menester del sufragio, tenemos que decir que no.

En este país como en toda la América de post guerra, pero sobre todo, en este país y en razón de su familiaridad con el conflicto, se hizo aplicación de las disposiciones relativas a la Seguridad Nacional. No se acudió a la panoplia y el bastón, al menos no desde el solio presidencial; se hizo uso de un expediente de innegable legitimidad y aceptada juridicidad: el artículo 121 de la Constitución nacional. Como se recordará, esta figura revestía de excepcionales poderes al presidente, en la advertencia de que a diferencia de su par establecido en la Constitución del 91, no presentaba límites en el tiempo.

Por no ser razón constitutiva de este ensayo, así como por las limitaciones de tiempo, carecemos del dato total de duración de la regencia del estado de sitio en

---

Guerra, La Seguridad Nacional en Colombia. Francisco Leal Buitrago. Bogotá 1994; Tercer Mundo Editores. Pág. 39.

<sup>94</sup> "En efecto a largo de la historia colombiana solo se han presentado cuatro gobiernos militares (Rafael Urdaneta y José María Melo en el siglo XIX, Gustavo Rojas Pinilla y la Junta Militar de Gobierno en el siglo XX". Malcom Deas, *Del Poder y la Gramática y otros Ensayos sobre la Historia Política y la Literatura Colombianas*". Bogotá Tercer Mundo Editores. Pág. 226.

los distintos gobiernos<sup>95</sup>; no obstante, podemos afirmar con toda certeza que desde abril del 48, no hubo administración que de esta figura no se auxiliara, al punto de hacer regla la excepción<sup>96</sup>.

Pero si el Estado detentaba una figura constitucional para hacer de la excepción la regla en el revestimiento de poderes al primer magistrado, hemos de advertir que el azaroso camino seguido por los desarrollos políticos del acontecer nacional, se constituyeron en justificante de las medidas preventivas, retaliatorias y de seguridad.

Efectivamente, las repúblicas independientes de los años sesentas; los focos armados de los setentas con presencia en el variopinto territorio nacional y las estructuradas guerrillas de los ochentas, en ocasiones convertidas en auténticas tropas regulares<sup>97</sup>, hicieron saber que la seguridad en términos de existencia del Estado, era amenazada por la bestia comunista.

---

<sup>95</sup> Repárese en la nota de Leal Buitrago según la cual, "En mayo de 1995, luego de casi dos años de normalidad jurídica, (el lapso más largo desde 1949), el gobierno declaró turbado el orden público". *La Inseguridad de la Seguridad*, Francisco Leal Buitrago. 2006. Editorial Planeta. Pág. 69.

<sup>96</sup> "Esta excepcionalidad se convirtió en la práctica en una situación jurídica normal debido a su frecuente uso desde 1948 cuando la violencia bipartidista se extendió en el país. El uso indiscriminado del estado de sitio se generalizó a mediados de los años 70, cuando comenzó a utilizarse más para reprimir los movimientos populares que para combatir la violencia armada. Así el estado de derecho en Colombia fue abolido de facto, pues, hasta la promulgación de la Constitución de 1991, Colombia vivió casi siempre bajo las condiciones del artículo 121 de la Carta del 86". Francisco Leal Buitrago. Op. Cit. Pág. 69. *Guerra y Derecho en Colombia*". Iván Orozco Abad, Editorial Temis-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1992.

<sup>97</sup> Tanto en los años ochenta con la Coordinadora Guerrillera, después llamada, Simón Bolívar con los ataques a Corinto, el Hobo, como en los noventa bajo el gobierno del presidente Samper, las FARC con los ataques a Patascoy, Puerres, Casanare, el Billar y otros, la insurgencia presentó un cambio posicional de formación de ejércitos.

## 4.4 POLICÍA Y ORDEN PÚBLICO

Considera este hecho, la existencia de distintos actores armados perturbadores de la estabilidad institucional, así como el marco de resolución del conflicto, doctrina de seguridad nacional, como el punto que explica el que las fuerzas de Policía, naturalmente caracterizadas por su connotación civil, se vieran avocadas, adiestradas y armadas, en un principio para enfrentar un enemigo organizado, compacto, revestido de caracteres ideológicos, de fuerza, unidad de mando y provisto de una disciplina de ejército; y después a ser el bastión que a nombre de la humanidad comandara una cruzada contra las todo poderosas fuerzas del narcotráfico.

**4.4.1 Policía, inestabilidad y contradictor político.** Como se anotará en páginas precedentes, el Decreto 1000 de 1891, referente aceptado por todos como informador de la actual Policía nacional, dispuso una naturaleza civil para este cuerpo y su adscripción al Ministerio de Gobierno. Sin embargo la guerra iniciada el 17 de octubre de 1899 y concluida el 1 de junio de 1903, conocida como de Los Mil Días, sirvió de fundamento para que el presidente San Clemente, profiriera el Decreto 512 de octubre 24 de 1899 por el cual se dispuso el traslado del órgano al Ministerio de Guerra; este entuerto corregido por la Ley 41 de 1914 y los Decretos 1715 de 1936 y 505 de 1940, sería después - y también obedeciendo a una situación de perturbación del orden público -, replicado por el Decreto 1814 de 1953 cuyo contenido se mantiene vigente, con las glosas hechas en el capítulo I.

El combustible que animó la permanencia de esta norma y en ella, el cambio de carácter de la Policía, habrá que hallarlo en la presencia de grupos que desestabilizaban el orden institucional. Terminado el golpe con la entrega del gobierno por la Junta Militar al Frente Nacional, se estableció una nueva dirección política del país que estipuló la alternancia de liberales y conservadores en el poder, así como su representación paritaria en el gobierno nacional, cegó toda



posibilidad de oposición y reunió a los conjurados de la democracia, en el propósito de aniquilar a bandoleros y autodefensas. En desarrollo de este objetivo el presidente Alberto Lleras Camargo expidió el Decreto 256 del 22 de febrero de 1960, por el cual se creó el Consejo Superior de Defensa Nacional, asignándose su dirección al Ministro de Guerra. Este estatuto no tuvo aplicación, por lo que la política de seguridad quedó librada a las decisiones ministeriales que obraron con total independencia. Cuatro años después y bajo la presidencia de Guillermo León Valencia se configuró el llamado Plan Lazo. Este plan consistió en la definición de una estrategia cívica militar trazada para enfrentar a las llamadas Repúblicas independientes; su diseño estuvo a cargo del general Alberto Ruiz Novoa, quien se desempeñara como Comandante del Batallón Colombia en la guerra de Corea.

Al amparo del plan se dictó el Decreto-Ley 3398 de diciembre de 1965<sup>98</sup>, conocido como Estatuto para la Defensa Nacional, que presentara cambios tan significativos como el denominar de Ministerio de Defensa a una cartera que desde su aparición, a cargo primero de las fuerzas de mar y tierra y después de las fuerzas armadas, llevaría el nombre de Ministerio de Guerra; así mismo, la inclusión de la Policía dentro del escalafón de la defensa nacional, así como la posibilidad de que los Comandos de las Fuerzas Militares y de la Dirección General de la Policía Nacional, planearan y llevaran a cabo funciones conjuntas.

Como puede verse, el Plan y su decantación en el Decreto 3398, dan aplicación a la integración fuerzas militares-Policía nacional, y en este instrumento, - que no puede olvidarse, reviste carácter estratégico -, crea una subordinación operativa de la Policía respecto de las fuerzas militares y por lo mismo revive una disposición del Decreto 1814 de 1953, que fuera aclarada por el Decreto 3230 del mismo año. Como se recordará el 1814 había establecido en su artículo 2°, la identificación de la Policía como integrante de las fuerzas armadas, lo que hizo

---

<sup>98</sup> Ministerio de Defensa Nacional Compilación de Disposiciones Legales Vigentes, 1964 - 1965. Tomo V. Bogotá Imprenta de las Fuerzas Militares. 1970. Pág. 267 Y subs.

que se le llamara, la cuarta fuerza; pues bien, revisada la significación del despropósito, que anulaba toda autonomía y contrariaba el tantas veces repetido carácter civil de este cuerpo, se profirió el Decreto 3230, el cual estipuló que, Las Fuerzas Armadas están constituidas por las Fuerzas Militares y las Fuerzas de Policía, con lo que se sacó a la Policía de la tutela y régimen general de las fuerzas militares, y aunque conservó algunas de sus notas como el fuero y restricciones políticas, se le devolvió la autonomía relativa. Autonomía que sufrió serio averío, con la inclusión en el escalafón de la defensa nacional y la planeación y ejecución de funciones y tareas conjuntas, las que por supuesto estarían bajo la dirección de las fuerzas militares, adviértase aquí, que hasta Cesar Gaviria y desde 1953, el Ministerio de Defensa fue siempre ocupado por un militar en servicio<sup>99</sup>.

De significativa importancia resulta también el Decreto 2046 de 1972 por el cual se reglamentó y amplió el Consejo Nacional de Seguridad, y se puso en cabeza del Ministro de Gobierno, en la aclaración del carácter político y civil de este organismo. A propósito del mismo y su dirección, bastante ilustrativas resultan las palabras del analista Francisco Leal Buitrago, quien repara en la desatención de las funciones encargadas a él, pues, el Ministerio de Gobierno coordinaba solamente lo que quedaba excluido de la definición militar de orden público como las luchas sindicales. En su función de coordinación, el Ministerio de Gobierno habría podido impartir directrices, pero se abstuvo de opinar sobre cuestiones que eran consideradas como propias de la órbita castrense<sup>100</sup>.

Vendrían los años ochentas y con ellos el fortalecimiento de una insurgencia que se presentaba cada vez más amenazante a la instituciones, por lo que desde 1978

---

<sup>99</sup> Esta práctica se quebró con el nombramiento de Rafael Pardo Rueda, quien sucedió al General Oscar Botero, Ministro de Defensa de la administración Barco que fuera confirmado en el cargo en la composición del gabinete del presidente Gaviria.

<sup>100</sup> Francisco Leal Buitrago, La Inseguridad de la Seguridad, Colombia 1958 - 2005. Editorial Planeta, Pág. 73

se había dotado al gobierno nacional del Decreto 1923, conocido como Estatuto de Seguridad, a través del cual, las instituciones militares ampliaron su autonomía en el manejo de los asuntos de orden público a niveles sin precedentes<sup>101</sup>. Como tampoco los tenían los alcanzados por los insurgentes en el 85.

Así lo dejan leer episodios como la conformación de una Coordinadora Guerrillera que agrupó a la mayoría de las organizaciones político militares existentes al momento; la formación de tropa en columnas y un batallón denominado América, que con participación de fuerzas extranjeras como las guerrillas Alfaro Vive, del Ecuador y Bandera Roja venezolana, acusaba un salto cualitativo al pasar del movimiento de foquismo a la ofensiva, adoptando un comportamiento de tropa regular; la toma al Palacio de Justicia que causó entre civiles, militares y guerrilleros alrededor de 100 muertos. Así que estos hechos, sumados al fracaso de los procesos de paz iniciados con el M-19 y las Fuerzas Armadas Revolucionarias, como también la posterior desmovilización del primero y otros grupos insurgentes como el E.P.L., en los años 90s, las muertes de algunos de sus líderes como las de Carlos Pizarro León Gómez, candidato presidencial por la Alianza Democrática M -19 y Chepe Antequera, fervoroso caudillo del replegado E.P.L.

La muerte de otros candidatos presidenciales como Bernardo Jaramillo, del partido opositor Unión Patriótica, y Luis Carlos Galán Sarmiento, moralizador denunciante del narcotráfico y la corrupción de la clase política, y de varios defensores de derechos humanos de la notabilidad de Héctor Abad Faciolince, urgieron por medidas que dieran al gobierno capacidad de control del desbordado orden público. Decretos como el 180; 813,814; 815 y Legislativo 1194 todos de 1989, dan cuenta de la profusión de medidas exceptivas con que el gobierno buscaba sosegar la barahúnda nacional; misma que precisamente por tener como escenario

---

<sup>101</sup> Ibíd. pág. 31.

centros poblados y ciudades capitales, tenía especial en la Policía Nacional.

Se olvidaba hacer mención a un par de hechos de significativa importancia ocurridos en 1987. Se hace referencia a dos fallos de la Corte Suprema de Justicia, por los cuales se pone fin al juzgamiento de civiles por parte de castrenses y la pérdida de fuero para los militares que cometieran delitos por fuera del servicio.

Se concluye este apartado señalando que el tránsito de guerra de guerrillas que hiciera la FARC, hacia una guerra de movimientos y combate sostenido, en aplicación de las resoluciones dictadas en su VIII Conferencia<sup>102</sup> y que tuviera su mayor proyección en el gobierno Samper con los ataques a Patascoy, El Billar, Mitú, Nariño, Las Delicias, entre otros, hicieron de los Comandos y Estaciones de Policía un objetivo militar que a más de la destrucción de los edificios que les servían de albergue, dieron cuenta de innumerables uniformados muertos y otros tantos secuestrados, muchos de ellos hoy nueve años después, todo lo que se sabe es que están en las montañas de Colombia.

**4.4.2 La Guerra al narcotráfico.** Colombia accede a los mercados de droga en los años setenta cuando pequeños empresarios del contrabando, vieron en sus rutas y logística, medios apropiados para destinar a una empresa tan ilegal como la primera pero con notables mejores dividendos: el cultivo y exportación de marihuana. Los industrioses señores vieron en muy poco tiempo multiplicados sus réditos y en los años ochenta, constituyeron verdaderas federaciones que con un cambio en el producto que ahora se, dirigía a la cocaína, fueron conocidas como los carteles.

---

<sup>102</sup> En 1993 las FARC, celebraron su VIII Conferencia, en ella hicieron una planeación a 10 años, estableciendo como el salto a posiciones ofensivas, acumulación de tropas en *bloques de frentes* y creación de comandos conjuntos. Eduardo Pizarra León Gómez Una Democracia Asediada, Balance y Perspectivas del Conflicto Armado en Colombia. Grupo Editorial Norma. 2004. Pág. 96.

La importancia del segmento a esta ocupación académica, deriva primero su significación político-jurídica, que pone de presente como ningún otro, la contravención a dictados de política criminal y salud pública; segundo, que el narcotráfico se ha comportado como combustible generador de graves perturbaciones del orden en las ciudades y tercero, la ubicación de este desorden en la órbita de lo civil, pero con exigencias y caracterizaciones propias de la concepción de guerra.

Del primero tenemos que decir que el hecho constituye claramente un asunto acontecido dentro del espectro de política criminal, regulado por la Ley 30 de 1986, que por lo mismo sugiere en principio un interés meramente nacional. Sin embargo, el escenario mundial sobre el que actúa el producto, así como la logística y capacidad de sus agentes, han hecho que se proyecte sobre él un interés universal, que en lo que a Colombia atañe ha merecido la elaboración y puesta en práctica del llamado Plan Colombia. Este Plan, suerte de estrategia integral en la lucha al narcotráfico, fue originado en el gobierno Pastrana como Plan para la paz, prosperidad y fortalecimiento del Estado<sup>103</sup>; El plan estructuraba varios aspectos: economía, estrategia antidrogas, justicia, democratización, desarrollo, social y proceso de paz y despertaría la simpatía del país del norte, y aunque una primera iniciativa de apoyo sería derrotada en 1999, en julio de 2000, sería aprobada la llamada ayuda al Plan Colombia, que disponía una partida de 1.319 millones de dólares, de los cuales, se destacan las partidas de 124.1, millones para asistencia a la Policía y 519 para gasto militar<sup>104</sup>.

El punto atinente a la contribución del tráfico de estupefacientes al escalamiento

---

<sup>103</sup> Este Plan tuvo como antecedente el Plan Nacional de Rehabilitación, que también con una amplia gama de disposición y en particular el llamado *Plante*, pretendió una acción sistemática sobre los fenómenos de seguridad y narcotráfico.

<sup>104</sup> El Plan presentaba un presupuesto total de 7.545 millones de dólares, de los cuales 1336, estaban destinados a la lucha contra el narcotráfico.

del conflicto, se hace evidente al contemplar el comportamiento de la tasa de homicidios, en dos ciudades de abierta influencia en estas organizaciones.

En 1995 Medellín, presenta un indicador de muertes violentas del 248 por cien mil y Cali en el mismo año del 112 por cien mil. En contraste, una ciudad de mucha mayor población y reconocida fragilidad en sus condiciones de seguridad como Río de Janeiro, acusa una tasa en 1998 del 56.6 por cien mil, al tiempo que ciudad de Méjico en 1995, reporta 19.6. Y adviértase que estamos pasando de largo por hechos como las guerras entre carteles a finales de los años ochenta y las bombas en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín por la misma época.

Anotación en este sentido merece la proliferación de los tentáculos de las organizaciones del narcotráfico en las comunas de Medellín, en donde originadas como una quinta columna al servicio del capo Escobar y el Cartel de Medellín 105, tuvieron un sofisticado aprovisionamiento que incluyó fusilería de asalto como los R-15 y AK. Parte importante de estas estructuras una vez acontecida la devastación del cártel, fueron recogidas por una moderna y expedita forma organizativa llamada la Terraza. Sin embargo, muchas bandas que no fueron dirigidas hacia al nuevo control, cobraron autonomía, afirmándose como auténticos poderes en las comunas, los que en no pocas ocasiones retaron el poder el militar no solo de la Policía, sino incluso de las mismas fuerzas militares. Valga decir que estas bandas, todavía hoy, bajo la misma influencia del narcotráfico.

---

<sup>105</sup> Con la declaratoria de Guerra al narcotráfico decretada por el Estado colombiano tras el asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla , ocurrido en mayor de 1984, vendría una cruenta reacción de parte del cartel de Medellín que incluyó la muerte de personajes de la talla del director del espectador Guillermo Cano, los periodistas Jorge Enrique Pulido y Diana Turbay - hija del ex - presidente Julio Cesar Turbay y el procurador Carlos Mauro Hoyos; el secuestro de otros de no menor importancia como Andrés Pastrana Arango, -quien sería después presidente de la República, el hoy vicepresidente Francisco Santos y el notable político hijo de ex presidente, y varias veces candidato presidencial, Álvaro Gómez Hurtado. En las postrimerías del enfrentamiento y como respuesta a la estipulación de recompensas ofrecidas por el gobierno por información de Escobar y sus condestables, el cartel desató una sangrienta oleada a través de sus Oficinas por la cual pagaba un millón de pesos por Policía muerto, resultado como consecuencia más de 60 Policías muertos sólo en el Área Metropolitana de Medellín.

narcotráfico y de manera velada, subsisten como rezagos en diversos barrios de la ciudad de Medellín.

En cuanto al tercer elemento enunciado, hay que decir simplemente que el tráfico de estupefacientes no ofrece duda en su relación con la política criminal, y en consecuencia su ubicación como prohibición y delito que es dentro de los resortes de la Policía nacional. Sin embargo, por la magnitud de la materia que rebasa incluso las fronteras nacionales y el nada despreciable poder de los dueños del mercado que ha llegado comprometer seriamente la estabilidad de las instituciones, ha merecido del gobierno y en general del Estado tratamiento de guerra, así lo demuestra las cifras antes reportadas en el plan Colombia, la creación en la Policía de un escuadrón antinarcóticos y en el ejército del Batallón No. 2 contra narcotráfico y otro de Fuerzas Especiales.

Como se dijo antes, los componentes de grupos opositores armados y organizaciones de tráfico de estupefacientes, representan un desafío a la institucionalidad pública, considerados tanto en sí mismos, como estimados en su entrecruzamiento en la confusa dinámica de actores y violencias. Para que tengamos una idea de los efectos de los hechos antes comentados, algunas cifras resultan reveladoras.

El gasto en defensa en 1990, fue del 2 del PIB; del 3% en el 94, 3.5% en el 98, igual en el 2005 y del 5.3% para la vigencia del periodo 2005-20Q6, que en cifras concretas se traduce en once, ochenta y cuatro (\$11.84) billones de pesos para la Fuerza Pública, equivalentes ellos al 13% del presupuesto nacional<sup>106</sup>.

Y para insistir en el tratamiento de estos conflictos mediante la relación Policía nacional-fuerzas militares, adviértase como el presupuesto de la fuerza pública para el periodo 2005-2006, actualmente en ejecución, preveía como uno de los

---

<sup>106</sup> [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com) *Presupuesto y pie de fuerza 2005*. Edición del 1 de noviembre de 2004.

componentes operativos la financiación de los llamados Comandos Especiales o Élite, los que en palabras del en ese momento director del DAS Jorge Noguera, están constituidos por 25 de hombres, entrenados en la Policía y en el Ejército.<sup>107</sup>

Arribados a este momento, se considera que el capítulo sentencia de manera ineludible la influencia en el país de políticas militaristas dispuestas a la región, las que tendrían que ver en la manera como se interpretó y dispuso el tratamiento al permanentemente turbado orden público. Precisamente este alterado componente de la sociedad colombiana, ha llevado a las instituciones a momentos dramáticos. La institución policial, consensualmente prevista para tareas cívicas, se ha convertido en flanco de poderosas organizaciones provistas de estructuras jerárquicas, alta división de trabajo, gran capacidad operativa, y provistas de un arsenal y logística ofensiva, propia de tropas y ejércitos, las que aprovechando la notoria ausencia del Estado en barrios y comunas de importantes ciudades del país, han tomado asiento y establecido al interior de los mismos auténticos comandos que desafiaron a los cuerpos de seguridad del Estado. Así mismo y por las razones antes anotadas, gran cantidad de centros poblados y ciudades de mediano crecimiento, han visto la confrontación y derrota de las fuerzas militares y de Policía por brigadas de insurgencia.

Los hechos señalados, constituyen el facto que ha justificado la asignación de labores de cuidado, preservación y defensa del orden público a unidades militares y en correspondencia, la asunción de la Policía de tareas y operativos para los que usualmente se prepara tan sólo a fuerzas militares.

## **4.5 FUERZA PÚBLICA, REGULACION CONSTITUCIONAL**

**4.5.1 Presentación.** Llegados a este punto y después de una elaboración histórica separada tanto de las Fuerzas Armadas militares como de la Policía

---

<sup>107</sup> Ibídem.



Nacional; apropiados con alguna solvencia de categorías que orientan en la comprensión de la seguridad y su decantación en nuestro país a partir del concepto de orden público en sentido fuerte, operado a través de la doctrina de seguridad nacional y su instrumentación en el artículo 121 de la Carta del 86, forzoso se hace la consulta por el régimen actual de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, así como las condiciones en que se presenta su entronque.

Este apartado discurrirá por el régimen de cada uno de los órganos, en la aclaración de que las tres fuerzas, Ejército, Armada y Aérea, serán tratados como uno, elevándose para los efectos de esta investigación, la Policía a su categoría de par.

En este capítulo se aprovecharán los insumos instalados en sus pares precedentes, para, desde una mirada comparativa de órganos, y funciones, establecer los puntos de aproximación y diferencias ontológicas y normativas.

#### **4.5.2 La Fuerza Pública y el fuero, Justicia Penal Militar**

##### **4.5.2.1 Régimen Constitucional**

- Aspectos Comprendidos por el Capítulo VII de la Carta y otras Normas:

Como se vio anteriormente, la denominación del concepto de fuerza, hizo aparición en la Constitución de 1830, la que empleó en su título VIII la expresión, De la Fuerza Armada. En lo sucesivo, la expresión sería usada en el canon constitucional, inicialmente como fuerzas de mar y tierra, y a partir de la Constitución de la Confederación Granadina de 1858, como fuerza pública.

La Constitución de 1991, como sus predecesoras mantiene un capítulo para tratar la configuración de este órgano, presentado como características:

- a) Una definición de su composición en la que establece el concepto de fuerzas militares, *constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea*; así como el concepto de Policía nacional, como integrante de esta fuerza pública.
- b) Una estipulación funcional del órgano de las fuerzas militares, al que se consagra de manera preponderante, *la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional*.
- c) Un llamamiento a la Ley para que configure el régimen de derechos, obligaciones, carrera prestacional y régimen disciplinario de las fuerzas militares.
- d) La estipulación de un concepto funcional de Policía, según el cual la naturaleza del órgano es civil; su dependencia se establece a cargo de la Nación, y su finalidad es, *el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz*.
- e) La invocación a la Ley para que determine el régimen de carrera; prestacional y disciplinario que regulará a la institución.
- f) Una comprensión de la fuerzas militares y la Policía nacional en un mismo enunciado, por el cual se regulan negativamente aspectos tales como su carácter no deliberante, imposición de limitaciones a reunión, asociación y presentaciones de peticiones, así como el cercenamiento del derecho al sufragio y de intervención en actos relativos a la política.
- g) Una regulación privilegiada para ambos órganos en términos de garantía de respeto a sus *grados, honores y posesiones*, de tal suerte que solo es posible la

afectación de estos bienes de acuerdo con la estipulación de Ley.

h). Una regulación especial para las fuerzas armadas y Policía nacional, relativa al establecimiento del fuero de juzgamiento cuya procedibilidad, se contrae a dos presupuestos: (i) el que delito objeto de censura se presente en servicio activo y, (ii) el que el ilícito tenga relación con este servicio.

Otras disposiciones constitucionales a las fuerzas armadas son el ordinal tercero del artículo 189 que faculta al presidente para dirigir la fuerza pública y disponer de ella como *comandante supremo de las fuerzas armadas*; enunciado que habrá de leerse en concordancia con los numerales 5 y 6 ibid. que confían al primer magistrado, la dirección de las operaciones de guerra, la provisión de la seguridad exterior, defensa del territorio y suscripción de tratados de paz.

En cuanto a otras disposiciones constitucionales relativas a la Policía, la Carta refiere a este órgano en el artículo 214, que establece las condiciones de procedencia de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, en caso de perturbación del orden público, *que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía*. Por su parte la disposición 300 ordinal 8, establece como atribución de las Asambleas departamentales, el Dictar normas de Policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal. Finalmente y en lo que hace interés a nuestro propósito académico, el artículo 315 numeral 2 de la Carta, fija como atribución del Alcalde, el ser primera autoridad de Policía del municipio.

A manera de síntesis, es importante, señalar que la Constitución en su título VIII, origina el concepto de fuerza pública; concepto al que asigna dos componentes: las fuerzas armadas y la Policía nacional. Respecto de ellas hace un tratamiento conjunto como fuerza pública en materia del carácter no deliberante, imposición de limitaciones a reunión, asociación, sufragio y presentaciones de peticiones;

garantía de no privación de grados, honores y posesiones, sino conforme a ley, así como fuero de jurisdiccional. En tanto que en aspectos tales como naturaleza, funciones y régimen de carrera prestacional y disciplinario, hace distinción, disponiendo a cada componente una individualidad o diferencia con respecto a su par y encargando a la Ley, su posterior desarrollo. Finalmente, en enunciados normativos dispuestos en otros lugares del texto constitucional, se establece la atribución a autoridades territoriales de dictar normas de Policía y ser primera autoridad en respecto de los miembros de este órgano en el municipio.

Dejamos pues claro que el constituyente de 1991 no hizo una asimilación o trato simétrico de las fuerzas armadas y la Policía nacional; muy por el contrario la diferencia ontológica de estos organismos es reconocida por los incisos primero y segundo del artículo 217, que establecen como función de las fuerzas militares, *la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional*. Otro tanto, en términos de reconocimiento de su naturaleza, hace el inciso segundo de la disposición 218 de la Carta, cuando ordena como razón de ser de la existencia de la Policía, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

**4.5.2.2 El Fuero, debates de la Asamblea.** Aunque casi todo el capítulo VII de la actual constitución, es trasunto del título XVI de la Carta anterior<sup>108</sup>, el interés por el fuero militar y su extensión a la Policía nacional y el propósito de adecuada comprensión de su texto, obliga a la consulta de las valoraciones que en su momento mereciera el tema de la fuerza pública en los debates de 1991.

En su exposición general, llevada a cabo ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente el 18 de febrero de 1991, la constituyente Aída Abello, propuso como

---

<sup>108</sup> Este título en sus siete artículos, regulaba las materias de servicio militar, ejército permanente, pie de fuerza, obligaciones y derechos de los militares, tribunales marciales y milicia nacional.

características de la transformación que ese cuerpo debía a las nuevas estructuras, las de Estado social democrático y pluralista, respetuoso de garantías individuales y derechos de minorías, con pleno control civil y político de las fuerzas armadas, a las que debía circunscribirse la defensa de fronteras y, *donde la Policía cumpla función de preservar el orden público, tenga un carácter de prevención y educación en sus funciones y no de represión*<sup>109</sup>.

Las palabras de la constituyente Abello, resultan ilustrativas de una preocupación común a los delegatarios a la Asamblea. No es extraño entonces que los miembros de la Comisión Tercera, a cargo de la fuerza pública, aproximaran sus reflexiones al nodo de la civilidad como punto de acuerdo y orilla del encuentro. Esta comisión, debatió entre otros, los siguientes asuntos: integración de la fuerza pública; responsabilidad de mando de los militares; objeción de conciencia, relativa a la prestación del servicio militar; porte de armas; sufragio y derechos políticos y finalmente, fuero.

Tenemos que advertir que el laconismo, la reseña de los debates, económica a más no poder, no permite ofrecer un registro adecuado de las posiciones y desacuerdos acaecidos en el seno de la comisión. Con esta advertencia por bandera, decimos que la discusión sobre el ítem de integración de la fuerza pública, con algunas excepciones - una de ellas tan notable como la del defensor de derechos humanos y constituyente conservador Alfredo Vásquez Carrisoza, no pasó por confrontar la adscripción a ella de la Policía nacional; la mayoría de las ponencias dieron cuenta de esta integración, dirigiéndose la discusión hacia un tercer componente: la milicia nacional, la que por razones de pertinencia se dejan de lado.

Pero si la integración fuerzas armadas-Policía nacional, representó un lugar pacífico en las elaboraciones de la Asamblea, ello no resultó tan claro respecto de

---

<sup>109</sup> Gaceta constitucional; viernes 8 de marzo de 1991. Pág. 4. la integración en materia de fuero jurisdiccional.

Todas las ponencias coincidieron en la necesidad de un fuero de juzgamiento para las fuerzas militares, -o mejor, de dar continuidad en este sentido a la tradición constitucional -. En cuanto a la Policía, tiene lugar allí una paradoja, toda vez que una gran mayoría de los textos hizo alusión al carácter civil de la institución; alusión que no suscitó controversia alguna, pero que resultó desvirtuada por las mismas voces propositivas de la civilidad, al instar a la adscripción del órgano civil a la fuerza pública, a lado de las fuerzas militares, y de contera, al régimen exceptivo que para estas fuerzas consagra el propuesto fuero de juzgamiento. ¿Cómo puede sostenerse sin más, la afirmación de entidad civil de la Policía y seguidamente la integración de este cuerpo a las fuerzas armadas, en materia de fuero jurisdiccional?

El acusado laconismo de las actas de la subcomisión IV comisión III, obstaculiza como ya se dijo, la aprehensión de lo deliberado; no obstante, la apuesta por una jurisdicción castrense excluyente del estamento policial, queda cifrada en posturas como las de Jesús Pérez González Rubio, quien al respecto, propuso:

*"De la Fuerza Pública*

*(...) 99. El actual artículo 170<sup>110</sup> de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:*

*Sólo de los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio conocerán las Cortes Marciales o*

---

<sup>110</sup> El artículo 170 de la Constitución de 1886, rezaba: *"De los delitos cometidos por los militares en servicios activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar"*. Este texto corresponde al estipulado en 1886, ya que se mantuvo incólume desde la proclamación de la constitución, hasta su derogatoria en 1991.

*Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar, salvo los casos de traición a la patria”<sup>111</sup>*

Pero la proposición, lejos de representar un interés aislado, declaraba un sentir plural, así se advierte en Juan Gómez Martínez, constituyente que presentara una propuesta en la que se lee en su artículo 109, titulado de la Justicia Penal Militar:

*"De los delitos típicamente castrenses sometidos por los militares en servicio activo conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. De los demás delitos conocerá la justicia ordinaria: así en primera instancia conocerán los jueces superiores y segunda instancia conocerá la Corte Suprema de Justicia de los procesos que se adelanten contra oficiales y los tribunales superiores conocerán en los demás casos.*

*Se prohíbe a la justicia penal militar el juzgamiento de civiles”<sup>112</sup>.*

En igual sentido llegó hasta la Asamblea una proposición suscrita por miembros de la Policía Nacional, formulada a través de la delegataria Aída Abello Esquivel, la que fue recogida por la constituyente y llevada al texto constitucional en elaboración a través de sustitutiva No. 3., que dictaba:

*"Enmiendas al proyecto de articulado sobre fuerza pública:*

*(...) Artículo 55. Del fuero penal de la Fuerza Pública, enmienda:*

*Agregar "exclusivamente militares...*

---

<sup>111</sup> Gaceta Constitucional, No. 1. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia presentado por Jesús Pérez Rubio; miércoles 13 de febrero de 1991. Pág. 7.

<sup>112</sup> Gaceta Constitucional, No. 9 Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia presentado por Juan Gómez Martínez. Martes 19 de febrero de 1991. Pág.15.

Quedará así:

*De los delitos exclusivamente militares cometidos por miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar”<sup>113</sup>*

y más allá de la proposición de una cláusula excluyente del fuero militar a la Policía, la delegataria presentó otra sustitutiva referida al artículo 167 de la Carta<sup>114</sup> para ese entonces vigente, la que rezaba:

*"La ley organizará el cuerpo de Policía. (Se suprime la frase podrá establecer una milicia nacional). "La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil, adscrito al Ministerio de Gobierno y permanente a cargo de la nación; cuyo fin primordial es propender por el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.*

*(Se adiciona: adscrito al Ministerio de Gobierno). <sic>. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”<sup>115</sup>.*

En cuanto a la radicación de la Policía en el Ministerio de Gobierno, aunque se presentó esta sustitutiva y una solicitud final en la votación de parte del delegatario

---

<sup>113</sup> Gaceta Constitucional, Enmiendas al Articulado sobre Fuerza Pública, Delegatario: Aída Abello Esquivel. Sábado 22 de junio de 1991. Pág.26.

<sup>114</sup> El artículo 167 original estipulaba "Cuando no se fijare por ley expresa el pie de fuerza, subsistirá la base acordada por el Congreso para el precedente bienio". Este artículo fue derogado por el literal G de las disposiciones transitorias dispuestas en el Título XXI del Acto legislativo N. o 1 de febrero 16 de 1945 y sustituido por el artículo 75, del mismo acto que estipuló. "La ley podrá establecer una milicia nacional y organizará el Cuerpo de Policía Nacional".

<sup>115</sup> Gaceta Constitucional, Enmiendas al Articulado sobre Fuerza Pública, Delegatario: Aída Abello Esquivel; sábado 22 de junio de 1991. Pág.27.



José Matías Ortiz, (la cual no contó con respaldo alguno)<sup>116</sup>, hay que decir que sobre este punto no se registró exposición de motivos y así como que en general, las actas poca cuenta dan de esta proposición, apenas sí de la mención a la iniciativa de los dos delegatarios, y que la votación fue cero.

Finalmente, resulta ilustrativo el comentario de la Corte respecto del informe de la subcomisión IV, que hace saber que en punto de la adscripción de la Policía al Ministerio de Gobierno, se dejó para un estudio posterior<sup>117</sup>.

El propósito de fuero militar exclusivo para militares hizo presencia no sólo en los cuadernos de los delegatarios, sino incluso en la agenda del mismo gobierno, que de una manera responsable con los hechos y el estado de desequilibrio de orden público que habían derivado en una destinación de la Policía a tareas de combate, enfrentamiento y persecución de guerrilleros, paramilitares, bandas y narcotraficantes no cegó su comprensión de la naturaleza civil del cuerpo policivo, llegando a proponer una fórmula medianera que al tiempo que respetara el carácter de la institución, también tenía en cuenta esas situaciones exceptivas que en nuestro país le llevaban a participar de operaciones reservadas a la tropa, por lo que propuso en el artículo 176 de su ponencia:

*"El artículo 170 de la Constitución Política pasará a ser el artículo 176 y quedará así:*

*El fuero militar*

---

<sup>116</sup> "Se vota finalmente el texto presentado por el constituyente José Matías Ortiz Sarmiento, delegatario sin voto pero con voz que adiciona el segundo inciso votado, el texto. "bajo el control del Ministerio de Gobierno". El resultado de la votación es el siguiente: cero votos". (Gaceta Constitucional No. 15 del 19 de junio de 1991. Pág. 19.

<sup>117</sup> Véase Sentencia No. C-453/94; M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, Octubre veinte (20) de mil novecientos noventa y cuatro (1994) Y Gaceta Constitucional N° 44 de abril 12 de 1991. En este sentido y en otra parte, a este respecto, puede leerse: "Después de una larga deliberación sobre el tema, se llegó al acuerdo mayoritario de que la Policía Nacional no puede ser deliberante y tendrá un fuero especial y debe ser junto con el Ejército, parte integrante de la Fuerza Pública".

1. *De los delitos cometidos por los miembros de las Fuerzas Militares en servicio activo y en relación con el mismo, conocerán las cortes marciales o los tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar.*
2. *Igualmente conocerán de los delitos cometidos por miembros de la Policía Nacional, en operaciones militares o antiterroristas*<sup>118</sup>.

Más lejos fueron otros delegatarios y en el afán de procurar el retorno de la Policía a su cauce civil, propusieron la formación de un código penal de Policía, para ser más coherentes con el principio de especialidad, que se supone, funda el fuero militar:

"Las funciones de las fuerza pública pueden clasificarse en tres (...) 1. Defensa del territorio de la independencia <sic>. 2. La guardia <sic> de la seguridad, salubridad y tranquilidad. 3. Enfrentar acciones violentas de grupos organizados por fuera de la Ley. Considera que la primera función se la encomendaría a las tuerzas militares; la segunda a la Policía nacional y la tercera a una milicia nacional. (...) Sobre el fuero penal militar, señala que se debe distinguir < sic > los tribunales militares de los de Policía y propone que el régimen de juzgamiento de los miembros de la Policía, esté contenido en un código penal de Policía".<sup>119</sup>

---

118 Gaceta Constitucional, No. 12. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia presentado por el gobierno nacional. Viernes 15 de febrero de 1991. Pág.19.

<sup>119</sup> Gaceta constitucional; miércoles 19 de julio de 1991. Pág. 17. Partidario de esta proposición, aunque en una versión más abierta, fue también el delegatario Carlos Lleras de la Fuente, quien recomendó que, "2. *El título de fuero sea separado del de fuerza pública, dejando abierta la posibilidad de que exista un tribunal de Policía y código penal de Policía*". Ibidem. En este mimos sentido se manifestó el gobierno, cuando en la sección del 24 de abril, el Ministro de la cartera de gobierno hizo saber que, "*dado que una de las razones del fuero no es simplemente la especialidad del juzgador, sino de los delitos, no sería una mala idea la de contemplar un código penal de Policía*". Gaceta constitucional; miércoles 19 de julio de 1991. Pág. 18.

Otras voces como las del constituyente reinsertado y novel político, Fabio Villa<sup>120</sup>, aunque hicieron exposiciones críticas contra el estatuto contenido el artículo 170 de la Constitución y llamaron a la construcción de estructuras civilistas en el naciente Estado, en punto de fuero e integración Fuerzas Militares - Policía Nacional, abogaron por la conservación de vigente desde 1953:

*"De la fuerza pública. La fuerza pública estará compuesta por las Fuerzas Militares, la Policía y las fuerzas de seguridad del Estado. Tendrá la misión de proteger los mandatos constitucionales y de garantizar su vigencia y eficacia. Igualmente velará porque se respete la vida y el goce de las demás libertades y derechos que esta constitución otorga a los habitantes del territorio nacional<sup>121</sup>".*

Así, no obstante la pluralidad de voces disímiles en su procedencia ideológica, pero coincidentes en la apuesta por la desmilitarización del cuerpo de Policía, a la hora de las votaciones se impuso el cerrero escrutinio del colombiano cegador de libertad y la integración Fuerzas Militares - Policía nacional, en materia de fuero jurisdiccional, adquirió pasaporte constitucional<sup>122</sup>. La obra estaba concluida; la desventura iniciada por el presidente San Clemente al suprimir la sentencia civilista declarada por Gillibert y la adscripción transitoria de la Policía al ministerio

---

<sup>120</sup> Fabio de Jesús Villa Rodríguez, fue miembro del Ejército Popular de Liberación, E. P. L., desmovilizado en 1990, fue nombrado delegado a la Asamblea Nacional por la Alianza Democrática M-19.

<sup>121</sup> Gaceta Constitucional, No. 41. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia presentado por Fabio Villa R.; viernes 15 de marzo de 1991. Pág. 13.

<sup>122</sup> El artículo 216 de la Carta que establece la integración fuerzas militar-policía nacional, bajo la expresión fuerza pública, fue aprobado en segundo debate en la sesión del 1 de julio de 1991, por 44 votos a favor, sin que se haya registrado constancia de votos en contra. Así mismo, el artículo 221 que originalmente rezaba: "ARTICULO 221. De los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar, fue aprobado en la misma sesión con una votación de 46 votos a favor, 13 en contra y una abstención. Anotamos también que esta votación se realizó de manera Secreta a solicitud de la delegataria Aída Abello Esquivel. Véanse Gaceta Constitucional No. 143, Pág. 5.

de Guerra, para sortear los episodios conocidos como Guerra de los Mil Días en 1899<sup>123</sup>, su confirmación por el vicepresidente, en ejercicio de funciones presidenciales, Ramón González Valencia, en 1910,<sup>124</sup> la posterior radicación con vocación de permanencia de la institución como cuarta fuerza del cuerpo armado, decretado por el dictador presidente en 1953<sup>125</sup>, habían cristalizado su propósito de la mano de un cuerpo de delegatarios que a nombre de la civilidad y en el empeño por recuperar la legitimidad de sus instituciones, entregaba de manera definitiva su Policía al fuero castrense <sup>126</sup>.

y que no se piense que los redactores de este hacer, en su compromiso por la confesa posición de demostrar el carácter civil que precede a la institución policial, desatienden la certeza de planteamientos adversos a su interés. Que no, porque no somos ajenos a la sin par realidad nacional, sus desarrollos, desajustes políticos y el descalabro de orden público que no ha cesado desde los primeros esfuerzos apostados en la creación de la república.

En consecuencia con ello, reconocemos que los nuestros, no pueden ser funcionarios provistos de una disciplina, formados tan solo para sortear contingencias, no calculadas más allá del socorro a gatos atrapados en tejados y ancianas en la vía pública. No; nuestra sociedad, convulsa como la que más, pendenciera y sediciosa, ha de ser sometida antes que ninguno a la transformación de su carácter; somos conscientes: la naturaleza civil que reclamamos en la Policía, es necesario pensarla como tarea a implementar en el seno de lo social.

---

<sup>123</sup> Decreto 512 de octubre 24 de 1899.

<sup>124</sup> Ley 11 de 1910.

<sup>125</sup> Decreto 1814 de 1953.

<sup>126</sup> Valga la pena aclarar en este punto, que la única modificación que de parte del constituyente del 91, recibió el artículo 170 de la Constitución de 1986, regulador del fuero castrense,- por demás vigente desde su proclamación en ese año-, fue el cambio de la expresión, militares, por la de miembros de la fuerza pública.

Se sabe que es el ciudadano desarmado en su espíritu e integrado a la institucionalidad, quien mejor puede enderezar el belicismo de los órganos con que el Estado atiende su responsabilidad de protección y conservación. Claro que sí, pero con igual energía se declara que no puede cerrarse la puerta de la civilidad de las instituciones y botar las llaves al mar, como lo hiciera la constituyente de 1991. No; reconocemos el especial curso de la política colombiana, pero ello no puede llevarnos al acceso de pensarla eterna y condenarnos -mediante cláusula constitucional-, al militarismo de una Policía agregada a las fuerzas armadas y protegida por un fuero que ampara cualquier acción que se relacione con el servicio. Y si anticipamos este comentario, es debido a la ubicación en este capítulo de la que consideramos fórmula que al tiempo que considera las especiales condiciones de la realidad colombiana, hace justicia a los cánones universales que consagran a los cuerpos de Policía una naturaleza civil y por lo mismo, el juzgamiento de sus acciones por la jurisdicción ordinaria. Nos referimos a la propuesta presentada por el gobierno a la constituyente en el sentido de establecer para la Policía Nacional un régimen general de juzgamiento radicado en la justicia ordinaria y un fuero especial para los delitos cometidos en operaciones militares o antiterroristas, con lo que al tiempo que se asegura el respeto por la doctrina, el derecho comparado y la naturaleza de este cuerpo, se hace justicia en aquello que es menester hacer, las tareas y operaciones en que se comporta como tropa.

**4.5.3 La Decantación Constitucional.** Como se señalara atrás, Fuerzas Armadas y Policía nacional, presentan una diferenciación funcional que atribuye a las fuerzas militares la defensa de la soberanía, contención de otros estados y aspectos relativos a la guerra, en tanto que a la Policía se reserva la custodia del régimen interno como garante del desarrollo y ejercicio de los derechos de los habitantes del territorio, así lo hizo saber el guardián de la Carta al establecer:

"En este sentido esta Corporación debe recordar que si bien las instituciones señaladas hacen parte de la Fuerte Pública (C. P; art.

216), cumplen funciones constitucionales distintas que no resultan equiparables y que hacen improcedente una asimilación mecánica de una y otra en términos de estructura y de organización.

Así mientras que a las Fuerzas Militares la Carta Política les asigna la finalidad primordial de defender la soberanía nacional, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional (C.P., arto 217), a la Policía Nacional, definida como un cuerpo armado de naturaleza civil, la misma Carta le atribuye el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (C. P., art. 218)"<sup>127</sup>.

Para el órgano de Cierre, las fuerzas militares y la Policía constituyen una proyección del título I de la Constitución, toda vez que los fines esenciales de servicio a la comunidad, garantía, efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, aseguramiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, definidos en el inciso primero del artículo 2 de la Carta, se aseguran en su materialidad a través de las autoridades, tal y como lo expresa el inciso segundo Ibíd.

Por otra parte, y como consecuencia de la función antes reseñada, la Corte insiste en la naturaleza civil de la Policía<sup>128</sup>, la que se enfatiza al establecerse que está a

---

<sup>127</sup> C-740 de 2001, de fecha, 11 de julio del año 2001. Magistrado Ponente dr. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>128</sup> Los aspectos normativos de que caracterizan el cuerpo de Policía han sido tratados por la jurisprudencia de esta Corporación, que ha establecido, en términos generales, las siguientes: "a. *La misión de la Policía es eminentemente preventiva y consiste en evitar que el orden público sea alterado*; b. *El Policía es un funcionario civil, que escoge voluntariamente su profesión*; c. *Los miembros del cuerpo de Policía están sometidos al poder disciplinario y de instrucción que legalmente le corresponde al funcionario civil ubicado como superior jerárquico.* " Sentencia C-453, emitida por la Honorable Corte Constitucional en fecha de 20 de octubre de 94 con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz).

cargo de la Nación; así mismo su finalidad es declarada por el texto como principalmente preventiva en el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades, y para asegurar que los habitantes del territorio vivan en paz.

No obstante esta afirmación, la Corte no ha dejado de reconocer las especiales circunstancias que caracterizan la coyuntura sociopolítica colombiana, caracterizada por los factores de perturbación e inestabilidad atrás mencionados, los que por demás inciden directamente en este órgano de control. Es por esto que desde muy temprano en el acontecer jurisprudencial de la nueva Carta, el tribunal constitucional elaboró el concepto de zona gris<sup>129</sup>, para identificar la zona de penumbra conceptual que identifica a la Policía, ubicada a medio camino entre su naturaleza civil y las exigencias de un país que por su guerra ha empujado a este estamento a asumir comportamientos órgano de militar.

Tenemos pues, que las fuentes de violencia interna, no previstas por los doctrinantes ni por los cánones ordenadores de las categorías de seguridad, para referir a los cuerpos policivo y militar, constituyen un hecho que compromete la estabilidad del orden nacional y constitucional, destinado en su defensa a las fuerzas militares, pero imposible de marginar en su conservación a los cuerpos de Policía.

---

<sup>129</sup> "De otra parte, la Corte también reconoció en la sentencia últimamente citada, que existen algunas dificultades derivadas de condiciones fácticas que impiden hacer la separación aludida, lo que la condujo a señalar que "en la práctica esta división conceptual encuentra limitaciones derivadas del aumento de la violencia social, entre otros factores perturbadores del desarrollo institucional. La existencia 'de agentes internos de violencia organizada desestabiliza la distinción entre lo civil y lo militar'. En otras palabras, la distinción deseable entre estos dos ámbitos, vital en un Estado de derecho, puede verse obstaculizada por la necesidad de responder a fuentes de violencia internas que comprometen tanto el orden constitucional (cuya defensa es fin primordial de las fuerzas militares, según el artículo 217 de la Constitución Política), como las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas (que corresponde a la Policía nacional, de acuerdo con el artículo 218 de la Carta); "estas circunstancias han determinado la existencia de una especie de 'zona gris' o 'fronteriza' en la cual se superponen los criterios de seguridad y defensa". Sentencia C-444/95 M. P. Carlos Gaviria Díaz,

Pues bien; al decir de la Corte, este compromiso de la estabilidad del orden, ha determinado la existencia de una especie de 'zona gris' o 'fronteriza' en la cual se superponen los criterios de seguridad y defensa.

Sin la ampulosidad que sugiere la denominación de zona gris, la materia a que refiere fue objeto de tratamiento por la Corte Suprema de Justicia en 1946, para ese entonces y por disposición de la Carta del 86, guardián del texto constitucional:

*"Es claro que en un sentido lato, los agentes de la Policía pueden llamarse militares, en cuanto que por medio de disciplina semejante a la de los soldados, con jerarquía adecuada y por medio de las armas, están encargados de guardar el orden, si bien no el internacional, sino el interno del país. Esta semejanza ha hecho que a la Policía se le haya privado del ejercicio del sufragio y de la facultad de ser deliberante, como al ejército. (...) Pero estas semejanzas no permiten confundir las dos instituciones, porque su misma naturaleza y los propósitos que persiguen, al menos en tiempos de paz, establecen una marcada diferencia entre ellas".<sup>130</sup>*

El concepto de zona gris, sería retomado por la Corte Constitucional, caracterizándolo como un régimen especial que *superpone los criterios de seguridad y defensa*, dirigido a la Policía nacional, en el cual se reconocen tres componentes: (i) identificación de la Policía como cuerpo armado de naturaleza civil. (ii) asignación de un régimen disciplinario civil, y, (iii) inclusión de la Policía como integrante de la fuerza pública, al lado de las fuerzas militares, por lo que se les impone un régimen de privaciones político ciudadanas a ambos organismos,

---

<sup>130</sup> Sentencia proferida por la Sala Plena de del 12 de la Corte Suprema de Justicia, en fecha de 12 de diciembre de 1946, con ponencia del magistrado Agustín Gómez Prada.



que comprende, carácter no deliberante (art. 219 C.P.), a la reserva legal sobre la privación de grados, honores y pensiones (art. 220 C.P.), al fuero penal (art. 221 C.P.) ya la promoción profesional, cultural y social (art. 222 C.P.)<sup>131</sup>.

Una especial valoración hecha por el órgano de cierre en materia de interpretación, explica las razones que llevaron a los delegatarios de a la Asamblea Nacional a estipular esa zona gris para el cuerpo policial:

"El recurso consuetudinario de los gobiernos al Estado de Sitio durante los cuarenta años que precedieron a la constitución de 1991, contribuyó a la creación de una disposición de ánimo institucional favorable al ejercicio de la fuerza bélica. En estas condiciones, la pertenencia del cuerpo de Policía al ministerio de defensa representaba un elemento más de la maquinaria militar en la cual se habían fundido todos los cuerpos de la fuerza pública"<sup>132</sup>

La explicación entonces se halla en la existencia de un atavismo, heredado de la praxis política de los tiempos de la ya consultada doctrina de seguridad nacional, afianzada por supuesto, en el conflicto interior padecido desde la violencia de 1948. Por ello y en consecuencia con este planteamiento, el alto tribunal seguidamente reconoce validez a la crítica formulada a la integración, dada la desnaturalización que ella infringe a la Policía nacional; sin embargo opina la Corte que más allá de este aserto, debe examinarse el principio de la separación de funciones y de órganos, para establecer si, respecto del mismo, la Policía está garantizada, no obstante la integración tantas veces aludida. El tribunal responde afirmativamente la encuesta, pues advierte el desempeño del cuerpo obedece al

---

<sup>131</sup> Sentencia C-1214, emitida por la Honorable Corte Constitucional, el 21 de noviembre de 2001; Magistrada Sustanciadora, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>132</sup> Sentencia C-453, emitida por la Honorable Corte Constitucional en fecha de 20 de octubre de 94 con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz.

principio de unidad de mando civil, deducible de las cláusulas artículo 188; 189, 3; 115; 208 Y 216 de la Constitución Política y 9 Y 10 de la Ley 62 de 1993 que confieren en última instancia al presidente el mando sobre la Policía nacional y para lo que el Ministro de Defensa y el Director de la Policía, actúan como sus agentes inmediatos, subrayando la Corte que la actuación del ministro tiene lugar en representación de la condición de presidente y no de jefe de las fuerzas militares. Asienta además su posición el Guardián de la Carta en la por él, llamada correspondencia entre la función y el órgano, la que desarrolla advirtiendo (i) que el ministerio tiene asignadas funciones de defensa como de seguridad ciudadana, (ii) que el ejercicio de esta competencia *per se* no implica o sugiere subordinación de lo defensivo a lo policivo y, (iii) el silencio del constituyente en materia de definición del ministerio para el cuerpo policial, se traduce en libertad de configuración legislativa, la que solo tiene como límite el que, su regulación legal no afecta los valores y principios esenciales del ordenamiento jurídico.

Nos parece importante destacar, la afirmación del la Corte, según la cual esta asignación ministerial de la Policía, podría variar por decisión del legislativo, de acuerdo a las condiciones espacio-temporales que su dictado valore <sup>133</sup>, de donde y en absoluta sujeción a esta afirmación, inferimos, resuelto el pandemónium bélico podría radicarse el cuerpo policial en el Ministerio del Interior, como se propusiera en la Asamblea Nacional Constituyente.

Dos años después, la Corte en providencia 444 de 1995, avocaría nuevamente esta materia al conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 114 del Decreto-ley 041 de 1994 y los artículos 14 (parcialmente), 352, 353, 354 Y

---

<sup>133</sup> *"La decisión legal de ubicar al cuerpo de Policía en uno u otro ministerio, es el producto del ejercicio de la competencia atribuida al legislador por la Constitución Política. La definición legislativa puede variar de contenido de acuerdo con las circunstancias espacio-temporales en las cuales se dicte la norma legal y sin que ello implique una modificación del juicio de constitucionalidad respecto de lo preceptuado por el legislador en uno u otro momento".* Sentencia C-453 emitida por la Honorable Corte Constitucional en fecha de 20 de octubre de 94 con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz

355 del Decreto-ley 2550 de 1988, relativos al juzgamiento de miembros de la Policía por la jurisdicción creada por el artículo 221 constitucional.

En su comprensión del libelo de demanda, la Corte asume que la advertencia de la contradicción de la afirmación de naturaleza civil con respecto a la adscripción de la Policía al fuero castrense, formulada en su momento por el delegatario de José Matías Ortiz, obliga a pensar que el Constituyente fue consciente de la zona gris. Seguidamente el tribunal constitucional considera que no existe contradicción entre las disposiciones 113 y 116 con respecto al artículo 221, como lo acusara el demandante; en el sentir de la Corte, la cláusula 221 constituye una jurisdicción especial, que por estipulación del constituyente sustrae a las fuerza pública del regla general del artículo 116, para consagrarlo a las Cortes Marciales o Tribunales Militares. Pero si en el punto anterior, el criterio del juzgador es adverso al impugnante, en materia de jurisdicción natural correspondiente al cuerpo policial, el mismo es completamente favorable a las pretensiones de la demanda:

*“En lo que sí le asiste razón al demandante es en que existe una incongruencia de carácter constitucional entre la disposición que le asigna a la Policía Nacional naturaleza civil (art. 218 C.N.) y la que ordena que los delitos cometidos por sus miembros en servicio activo y por razón del mismo, sean de conocimiento de las cortes marciales o tribunales militares (art. 221 C.N.) pues, siendo coherentes, tal juzgamiento debería estar a cargo de autoridades civiles”<sup>134</sup>.*

No cabe duda de que el tribunal revisó su tesis anterior, expuesta en la sentencia C-453 de 1994, para admitir la aporía derivada de la estipulación de naturaleza civil de la Policía, asociada a la disposición de un régimen castrense para el juzgamiento de sus conductas delictuales

---

<sup>134</sup> Sentencia C- 444 de 4 de octubre de 1995 M. P Carlos Gaviria Díaz.

Acto seguido al reconocimiento la Corte, ella advierte su impotencia para conjurar el entuerto al advertir:

*"Sin embargo, esta evidente anomalía no puede ser corregida por la Corte Constitucional a quien se le ha confiado la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos a que aluden los artículos 241 y ss. del Estatuto Máximo, sino mediante una reforma constitucional utilizando cualquiera de los mecanismos que el Constituyente ha consagrado para ello. (art. 374 ibidem)"<sup>135</sup>.*

Tenemos pues que la Corte da vuelta a su parecer, señala con dedo largo la presencia de una flagrante contradicción en el texto, pero respetuosa del orden, manifiesta que su deber y capacidad llegan hasta la vista del problema porque su remedio corresponde al Congreso, a la Asamblea Constituyente o al pueblo.

Sin embargo esta lectura de la Corte, sería desconocida en las providencias que en lo sucesivo dictara el máximo tribunal; así en la sentencia C - 1149 de 2001<sup>136</sup>, volvería a justificar la extensión del fuero aduciendo una especial condición común a las fuerzas de Policía y militar.

Esta situación particular que refiere la providencia sin detallar, sería desarrollada un mes después en la sentencia SU -1184 de 2001. En este acto la Corte acude al

---

<sup>135</sup> Ibídem.

<sup>136</sup> "Entonces, es dable afirmar que la Institución del fuero militar se justifica sólo en razón a la índole e importancia de la actividad que cumple la Fuerza Pública, constituyendo éste una situación particular y especial en que se coloca a éstos sujetos en razón a su misma condición, sacándolos de lo general y común, para darles un tratamiento especializado más no diferente, ni mucho menos preferente ni privilegiado, como se tiende a creer erradamente, atribuyendo connotaciones que ni la constitución ni la ley han previsto para el fuero militar" Corte Constitucional; Sentencia C - 1149 de 2001. M. P. Dr. Jaime Araujo Rentaría, Octubre 31 de 2001.

artículo 217 de la Carta para establecer la existencia de una condición de garante que pesa sobre los miembros de fuerza pública, Policía y fuerzas militares, advirtiendo que la distinción funcional ordenada por las disposiciones constitucionales 217, inciso segundo, y 218, no puede entenderse como la exención a las fuerzas militares de, garantizar el ejercicio de los derechos y libertades y de lograr la paz, pues si bien es cierto, la misión esta consagrada por el 218 a la Policía Nacional, resultaría absurdo e inconstitucional marginar de este deber a los militares, puntualizando que;

"El artículo 217 se limita a precisar los ámbitos (lo que se ha llamado condiciones estructurales de seguridad) dentro de los cuales las fuerzas militares tienen el deber de cumplir con el mandato del artículo 2 de la Constitución. El respeto de los derechos constitucionales de los asociados es un asunto que le concierne a todo el Estado. Las condiciones estructurales de seguridad, tarea que le concierne a las Fuerzas Militares, constituyen un correlato del deber estatal de prevenir la guerra<sup>137</sup>. Cuando la guerra es inevitable, el Estado tiene el deber de morigerar sus efectos<sup>138</sup>. Frente a los asociados, tiene el deber de evitar, en lo posible, que sean víctimas del conflicto<sup>139</sup>, a efectos de que puedan disfrutar de sus derechos".<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> Ver sentencia C-328 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: "Así las cosas, resulta de la Protección de la Paz (C.P. arto 22) un derecho a prevenir la guerra. A todos los colombianos les asiste el derecho a intentar, por distintos medios, todos ellos no violentos, que la guerra no sea una realidad. Sin embargo, este derecho a prevenir la guerra debe ser encauzado y organizado. De ahí que, en tanto que representante legítimo de los intereses de los colombianos y custodio de los derechos de todos los residentes, al Estado colombiano le corresponda el deber fundamental de prevención de la guerra".

<sup>138</sup>"9. Ahora bien, el principio de dignidad humana y el derecho a la paz no sólo imponen el deber de prevenir la guerra sino que, en caso de un conflicto inevitable, obligan al Estado a morigerar sus efectos. Así como no toda guerra es legítima, no todo medio utilizado puede admitirse como legítimo. La humanización de la guerra, lo ha señalado la Corte, constituye una proyección del derecho a la paz".

<sup>139</sup> Esta obligación no sólo se desprende de las disposiciones del Derecho Internacional Humanitarios. Tiene un claro apoyo en el artículo 2 de la Constitución.

<sup>140</sup> Las notas 33 y 34, son propias del texto; sentencia SU -1184 de 2001, 13 de noviembre de 2001. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

De acuerdo con el criterio en cita, de las autoridades que informan el Estado, fuerzas militares y Policía, se destacan por un carácter especial, según el cual ellas desempeñan una función de guardián y preservación; papel que exige de estos órganos la garantía efectiva de los derechos que tutelan, pues la estructura social deposita en ellos el monopolio del uso de las armas y, por lo mismo, la tarea de defender, mediante su utilización, los referidos derechos.

#### **4.6 REFERENCIAS A OTROS ÓRDENES NORMATIVOS**

En la mesa, al centro y en primer orden, está el debate sobre la llamada por la Corte Constitucional zona gris, para identificar la confusa alinderación en que se encuentra la Policía nacional en la Carta del 91. Las razones que explican esta aporía se han señalado en el capítulo de seguridad y orden. Nos parece indispensable ahora establecer si la inviabilidad semántica acusada en el texto constitucional que radica la Policía en la fuerza pública con la seguida advertencia que su naturaleza es civil, tiene página compartida con algún otro sistema normativo.

En este propósito se ha dirigido la atención a Cartas de gran valía en el hemisferio occidental, ya por su reconocida profesión democrática, ya por su valor histórico. De Europa se han seleccionado los textos de Alemania, España, Francia, Austria.

De América los referidos a las constituciones de Estados Unidos, Brasil, Argentina, México y Venezuela.

Se deja claro que la consulta se limitará a establecer la formación y función de las fuerzas de militares y autoridades de Policía, haciendo particular énfasis en el fuero militar.

**4.6.1 Europa.** De todos es conocida la importancia de este continente que con la

Carta aparecida el 15 de junio de 1215<sup>141</sup>, en Inglaterra, inaugurara una forma nueva de regular las relaciones políticas; forma que sería templada al calor de la ilustración francesa, llegando al cenit con la proclamación de la República, y difundida por Napoleón en sus invasiones varias a reinos de la Europa Central.

Esta forma de ordenación del poder, asiste hoy a un proceso de centralización con la transformación de una comunidad económica en lo que cada vez se parece más a un estado europeo, y de la que será pieza fundamental la Constitución presentada en octubre de 2004.

Salvo la citada Carta inglesa, las constituciones a que haremos referencia, sitúan su origen en el agitado siglo XX. Y como se puede apreciar en sus respectivas partes dogmáticas, parodiando la famosa frase del Premier inglés, los derechos y garantías que establece, están hechos de ceniza, dolor y sangre. Y es precisamente esta la razón que nos mueve a la consulta de estos ordenamientos. De Europa viene nuestra lengua; de Europa heredamos las formas políticas y las guerras que sobrevienen cuando palabra y acto político se agotan. En lo que a Occidente concierne, Europa ha inventado la idea de felicidad y con ella, el contrato social como afirmación que defiende la existencia de estados y gobiernos. Por esto; por que en sus dos mil setecientos cincuenta años<sup>142</sup>, el continente como ningún otro ha padecido en sus muchas guerras la acción de los ejércitos, nos parece obligada la consulta a la manera como estos Estados conciben la relación orden-seguridad y sus co-responsables: Policía-ejército.

Finalmente queremos advertir que más que juiciosa elaboración, es este apenas un muestreo general, selectivo y establecido sobre la pretensión de dar cuenta de la manera como se figuran los conceptos ocupación de esta tesis en las naciones

---

<sup>141</sup> La Carta Magna.

<sup>142</sup> Tomamos como base de la existencia de Europa la tradicional convención, que atribuye la fundación de Roma en el año 753 a. C.

del viejo continente. Por lo demás, algunos países como Inglaterra, Francia, Suecia fueron investigados pero son reportados en el informe debido a que sus ordenamientos constitucionales no registran la regulación de tribunales militares.

**4.6.1.1 Ley fundamental de Alemania de 1949<sup>143</sup>.** Esta Carta redactada en la humillación de posguerra, destila desde sus primeras notas, efluvios de penitencia. Así lo hacen saber los declarados en el preámbulo, anuncio de voluntad de paz, y profesión de igualdad y unidad de Europa. Tenemos pues un texto comprometido con la paz y en la apuesta por la regulación armónica de la intereses del pueblo alemán.

Las características de esta regulación pernearían de manera especial la regulación de los derechos, libertades, órganos y funciones establecidas por la Carta. Así lo hace saber la identificación de Principios de Estado de derecho republicano, democrático y social que de conformidad con precepto 28 numeral 1, identifican el orden constitucional alemán. Ubicados en este marco y en lo que hace interés al objeto de consulta, hemos de decir que la Carta germánica en punto de órganos de seguridad y de conformidad con los artículos 35, 65 a, 73 numerales 1 y 10 literales a, b y c, 87 a y b, presenta una Policía federal denominada de fronteras, así como una Policía creada y dirigida por los Estados. Estos cuerpos tienen por objeto salvaguardar la seguridad y el orden público; las de los de Estados en todo tiempo, la Federal, - o la de los estados con respecto a otro Estado que requiera su concurso, solo a instancia del gobierno Federal de conformidad con el artículo 91 ordinal segundo. Valga decir que de conformidad con las disposiciones 73 y 35 de esta Carta, a la Federación le corresponde la regulación de la Policía criminal, por lo que y en razón de la cláusula general de competencia, establecida a favor de los Estados y ante ausencia de regulación, corresponde a estos entes la definición de su Policía.

---

<sup>143</sup> Esta constitución se promulga el 23 de mayo de 1949, 4 años después de que Alemania firmara la rendición ante las fuerzas aliadas, en medio de circunstancias tan penosas como la ocupación de Berlín.



En cuanto a fuerzas armadas, se nota un excesivo celo en su disposición. El artículo 65 a, ordinal 1, radica en el Ministro Federal de Defensa, la potestad de mando de las fuerzas armadas, la que en concordancia con el cláusula 115 b, en el evento de proclamación del caso de Defensa, el supremo se trasfiere al Canciller Federal.

A propósito de esta figura prevista por en el Capítulo X, se debe decir que ella contempla situaciones de ataque al territorio federal o de amenaza de ataque al mismo, así como que declarado el caso el artículo 115 f, ordinal faculta al Gobierno Federal para que emplee la Policía de Fronteras.

Volviendo a las Fuerzas Armadas, se debe señalar que la Ley Fundamental, dispone en artículo 87 a, su función, declarando como carácter general la defensa, aclarando que su uso para fines diferentes es excepcional y se contrae a los términos de la Carta. Esos términos observamos nosotros, estarían dados por los principios que informan a la Federación y el ordinal 4 de la disposición en cita, esto es la necesidad de evitar un peligro inminente para la existencia o el orden fundamental libre y democrático de la Federación de algún Estado.

La abierta diferenciación conceptual y funcional de los órganos de fuerzas armadas y Policía, presenta como consecuencia el natural extrañamiento de la Policía respecto del fuero militar:

Artículo 96. numeral 2. La federación podrá crear tribunales disciplinarios con carácter de tribunales federales para las Fuerzas Armadas. Dichos

tribunales sólo podrán ejercer jurisdicción en el caso de defensa, así como únicamente sobre individuos pertenecientes a las Fuerzas Armadas y enviados al extranjero o embarcados a bordo de navíos de

guerra. Una Ley federal regulará los pormenores de aplicación. Estos tribunales quedarán adscritos a la competencia del ministro federal de justicia.

**4.6.1.2. Constitución Política de España.** Tras una dictadura de cuarenta años, esta nación proclamaría su Constitución el 31 de octubre de 1978. Apenas despuntado su primer título, el texto en el artículo 8, declara la misión de las fuerzas Armadas como el garantizar la soberanía y la independencia del país, así como su integridad territorial y ordenamiento constitucional. Más adelante en la disposición 104, prolija como es garantías, la Carta advierte que las Fuerzas y cuerpos de seguridad, tienen por objeto la protección de derechos, libertades y seguridad ciudadana<sup>144</sup>. Nos parece importante señalar que este ordenamiento, no impide el derecho de petición a los miembros de la Fuerza o institutos armados, sino que, de conformidad con el artículo 29, lo limita a su ejercicio, que solo podrá realizarse de manera individual.

A propósito del artículo 104 Y en cuanto al orden público, - por razones de historia y relación con el abuso que en su nombre, cometiera Franco, llamado seguridad pública, no son muchas las disposiciones obrantes en el cuerpo de la Carta. A más de la referenciada, esta el artículo 149 numeral 29, que radica en el Estado la competencia sobre la seguridad pública, en la advertencia de que las comunidades autónomas puedan crear sus cuerpos de Policía. Valga decir que este mismo artículo, en su numeral establece como competencia del Estado, la defensa y fuerzas armadas.

---

144 Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Constituciones de los Estados de la Unión Europea. Edición a cargo de Francisco Rubio Llorente y Mariano Daranas Peláez. Editorial Ariel, S. A. Barcelona 1996. Pág. 175.

Es clara pues la diferenciación de la Comisión que elaborara el proyecto de Constitución, diferenciación sobre las materias de seguridad pública y defensa y por lo mismo de los cuerpos llamados a su tutela. En este marco y en armonía con el espíritu garantista del texto del 78, forzosa se hace su estipulación de fuero militar, únicamente para esta fuerza:

Artículo 117. (...) 5. El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución.

**4.6.1.3. Constitución Política de Irlanda<sup>145</sup>.** Esta que es a nuestro juicio la más confesional de las constituciones europeas, no presta atención a los conceptos de seguridad, orden o defensa, y menos aún a los de Policía o cuerpos armados. En todo caso, sí refiere en su artículo 38 a los tribunales militares en los siguientes términos:

Artículo 38. (...) 4. 1°. Se podrán instituir tribunales militares para el enjuiciamiento de delitos contra el derecho militar presuntamente cometidos por personas sujetas a dicho ordenamiento, así como para afrontar un estado de guerra o de rebelión armada.

2°. Los miembros de las Fuerzas Armadas que no se hallen en servicio activo no podrán ser juzgados por ningún consejo de guerra u otro tribunal militar por delitos de los que entiendan los

---

<sup>145</sup> Ley de enmienda Constitucional, de 1972

tribunales civiles, a menos que el delito se encuentre en el ámbito de jurisdicción de un consejo de guerra u otro tribunal militar en virtud de alguna Ley para la observancia de la disciplina militar.

El texto establece la figura del fuero como posibilidad librada al legislador, al tiempo que veda toda posibilidad de su extensión a quien no estuviere en servicio activo al momento de acaecer el hecho objeto de consideración punitiva. Diremos entonces que con mucha razón no se podría hacer partícipe de esta gracia, a quien no ostente el carácter de militar.

**4.6.1.4 Constitución Política de Bélgica<sup>146</sup>.** La definida en el texto, como Bélgica Federal, es una nación que como tantas otras heredarían de la guerra su compromiso por la vigencia de los derechos humanos, los que en su propósito de garantía, declaró en el título II de la Carta. Por lo demás y en lo que hace interés a nuestro objetivo, su forma monárquica, sitúa al rey a la cabeza de las fuerzas armadas, artículo 167, y presenta una regulación de la Fuerza Pública.

En relación al orden o seguridad, por lo dicho en este ensayo encomendado o los cuerpos de Policía, tenemos que decir que no se presenta una alusión explícita a ellos. No obstante esta omisión, sí es claro que no podrán estos cuerpos, ni ningún otro poder o autoridad distinta del militar, ser sujetos del fuero, consagrado a la fuerza pública:

---

<sup>146</sup> De acuerdo con Francisco Rubio Llorente y Mariano Daranas Peláez, es éste un texto refundido de la Constitución de 1831. *Constituciones de los Estados...*

"Artículo 157. Se regularan mediante leyes específicas la organización de los tribunales militares, sus atribuciones, los derechos y obligaciones de sus miembros y la duración de sus funciones".

**4.6.1.5 Constitución Política de Austria, 1929<sup>147</sup>.** La clásica, y hasta 1918 monárquica Austria, representa una de las ordenaciones más antiguas del derecho occidental. Su texto constitucional prevé una ordenación administrativa federada y en ella, un reparto de funciones que de conformidad con el artículo 10, radica en la Unión, el orden la paz y seguridad públicos (num. 7); organización y dirección de Policía federal (num. 14) y, asuntos militares (num. 15).

En cuanto al fuero de los Estados, el artículo 15 a más de establecer en su ordinal primero la cláusula general de competencia a favor de estas entidades, consagra de manera expresa en el ordinal segundo la estipulación de la ordenación de la Policía local, como atribución de estas entidades.

Es clara entonces la disposición de dos cuerpos de Policía; una federal y otra de carácter local, de la primera digamos que su jefatura es radicada por orden del artículo 78 a y 78 b, el Ministro Federal del interior.

De otra parte el artículo 79. 1. Establece el ejército federal, el que de acuerdo con el ordinal siguiente auxiliará a la autoridad civil a requerimiento de ella. El mando de esta fuerza se sitúa en el presidente de la Federación. Finalmente y en cuanto

---

<sup>147</sup> Esta Constitución fue promulgada el 1 de octubre de 1920, recogiendo los contenidos de varias leyes constitucionales, elaboradas desde 1918, año de la finalización de la Gran Guerra y por lo mismo, del Imperio Austro-Húngaro. Debe advertirse que la Carta promulgada en la fecha referida, fue objeto de dos revisiones, una en 1925 y la última, que le diera identidad el 7 de diciembre de 1929 *Constituciones de los Estados...*

al fuero militar, el mismo no tiene una ordenación expresa en el texto, pero el artículo 2 fija un límite a su futura regulación legal, disponiendo que en ningún caso se pueda implementar en tiempos paz:

*(...) Artículo 84: "Queda suprimida la justicia militar, fuera de época de guerra".*

**4.6.1.6 Constitución Política Italiana de 1947.** Esta otra carta editada en la post guerra, también define un régimen político de autonomías que consagra a las regiones, la competencia de ordenación de su Policía local, urbana y rural entre otras materias. En cuanto a las fuerzas armadas, a ellas tan solo se hace mención en el inciso tercero del artículo 103 para validar las decisiones de los tribunales militares a condición de que reúnan dos presupuestos: (i) En tiempos de guerra que atiendan las disposiciones legales de la jurisdicción y, (ii) en tiempos de paz, el que el conocimiento que avoquen se mantenga dentro de los términos del delito militar y tan solo sean presentadas ante ella, personas adscritas al cuerpo militar.

*Artículo 103.*

*(...) Los tribunales militares en tiempos de guerra tendrán la jurisdicción establecida por la ley. En tiempos de paz tendrán jurisdicción únicamente para los delitos cometidos por personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas.*

Con la disposición en cita, tenemos que el fuero está, no solo limitado a un criterio funcional - o mejor de situacional -, por el cual y en la medida en que sea previsto por la Ley ordenadora de la jurisdicción, podrá aplicarse en tiempos de guerra a civiles, Entendemos nosotros que por hechos relativos u originados en la guerra. En tanto que en tiempos de paz no solo los civiles están exentos de su aplicación, sino incluso los mismos militares, cuando el hecho no revista carácter de militar.

**4.6.1.7 Constitución Política de Portugal.** Esta Carta, cuya última reforma es contemporánea de la nuestra, comparte con nosotros su condición de tributaria del más rancio garantismo de post guerra, afirmación que por lo visto, es extensible a casi todos los textos europeos. La Constitución dispone de una organización política de sistema parlamentario, pero a diferencia de ellos, no estipula un orden federal<sup>148</sup>. Ello explica el que la disposición 202, literal d, confiera al Gobierno las facultades de, dirigir los servicios y la actividad de la administración directa del Estado civil y militar.

No obra en sus disposiciones mención a la Policía o cuerpos de seguridad, aunque el artículo citado en su literal f, refiere a la facultad atribuida al gobierno de la defensa de la legalidad democrática, que parece referir más a un asunto relacionado con la seguridad en los términos trabajados en esta investigación.

En cuanto al fuero, el mismo es presentado en el artículo 215, que dicta:

ARTÍCULO 215 (De los tribunales militares)

1. Compete a los tribunales militares el enjuiciamiento de los delitos esencialmente militares.
2. La ley podrá por motivo significativo, incluir en la jurisdicción de los tribunales militares delitos dolosos equiparables a los previstos en el apartado 1.
3. La ley podrá asignar a los tribunales militares competencia para la aplicación de medidas disciplinarias.

Como se ve, la regulación del fuero esta ordenada tomando por base el delito

---

148 No obstante, la organización política dispone de 2 regiones autónomas: Azores y Madeira.

militar, sin que se precise de un sujeto calificado, por lo que podemos decir, esta jurisdicción es aplicable a cualquiera que se impute responsabilidad en una conducta descrita en el código militar.

## **4.6.2 América**

Terminado el sobrevuelo a Europa y pasada revista a la ordenación constitucional de algunas naciones, el criterio de máxima ponderación, que desde las primeras páginas anima la búsqueda emprendida, nos dirige a ahora a nuestro continente, para con igual propósito observar el comportamiento de los tribunales militares en la normatividad constitucional.

**4.6.2.1 Constitución Política de la República de Argentina, 1994.** La nación argentina presenta un ordenamiento administrativo federado, por lo que el artículo 75 de su Carta atribuye a las autoridades provinciales y municipales la regulación y dirección sobre las instituciones de Policía.

En cuanto a la regulación de la actividad de tribunales militares, ella se ha dispuesto para juzgar a Policías y bomberos militares. El adjetivo militar, fuerza a pensar que se trata de Policías y bomberos que pertenecen a la fuerza, por lo que lejos de desempeñar actividades civiles, están revestidos de un grado y una relación en la actividad militar.

*4[[ordmasculine]] Es competencia de la Justicia Militar estatal procesar y juzgar a los Policías militares y bomberos militares en los delitos militares, definidos en la ley, pudiendo el Tribunal competente decidir sobre la pérdida de puesto y de la patente de los oficiales y de la graduación de las plazas.*



**4.6.2.2 Constitución Política de México de 1917.** Singular importancia presenta este texto constitucional al interés de la elaboración, mucho más si se tiene en cuenta que tal y como se anotara atrás, las razones que estimulan la integración colombiana de fuerzas armas - Policía nacional, se halla en su permanente inestabilidad política interior. Pues bien, ha de advertirse que la Constitución, representa un paréntesis en la convulsa nación mejicana de fines de la década del diez. No obstante, en punto de regulación de justicia penal militar, la Carta -aún vigente hoy, no se para en mientes a la hora de fijar la prohibición de su aplicación fuera de los batallones castrenses:

*"Artículo 13. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda".*

**4.6.2.3 Constitución Política de El Salvador, 1983.** Pero no es la anterior, la única Carta que siendo adoptada en post guerra, presenta una abierta distancia por los tribunales militares respecto de su competencia de juzgamiento para personas distintas. El Salvador de los años setenta y comienzos de los ochenta asistió a una orgía fratricida orquestada por las guerrillas izquierdistas, y mejor alentada por la doctrina de seguridad nacional. Luego del sitio a San Salvador, la nación asumió la reconstrucción de sus instituciones y no obstante la guerra y la inestabilidad del orden público sufridos - o precisamente por tal experiencia, la nueva Carta fue clara al estipular justicia penal militar no solo con exclusividad para la tropa, sino además bajo el apremio de que los delitos de procedencia tendrían que ser puramente militares.

"Artículo 216. La jurisdicción militar, para el juzgamiento de

delitos y faltas puramente militares. Habrá procedimientos y tribunales especiales de conformidad con la Ley. La jurisdicción militar, como régimen excepcional respecto de la unidad de la justicia, se reducirá al conocimiento de delitos y faltas de servicio puramente militares, entendiéndose por tales los que afecten de modo exclusivo un interés jurídico estrictamente militar. Gozan de fuero militar los miembros de la Fuerza Armada en servicio activo por delitos y faltas puramente militares".

**4.6.2.4 Constitución Política de Venezuela, 1999.** Como es sabido, no son pocos los cambios introducidos por la vorágine bolivariana en Venezuela, pero en materia de instituciones y en lo que a este trabajo concierne, tenemos que decir que de los estatutos consultados, es este el que mejor concordancia guarda con la justificación del fuero militar. La norma constitucional no solo es puntual al regular la actividad exceptiva del fuero, sino que establece como parámetro y criterio de procedencia, no el servicio como la Constitución colombiana, sino la naturaleza militar del delito:

Artículo 261. La jurisdicción penal militar es parte integrante del poder judicial, y sus jueces serán seleccionados por concurso. Su ámbito de competencia, organización y modalidades de funcionamiento, se regirán por el sistema acusatorio y de acuerdo con lo previsto en el Código Orgánico de Justicia Militar. La comisión de delitos, comunes, violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, será juzgada por los tribunales ordinarios. La competencia de los tribunales militares se limita a delitos de naturaleza militar.

## 4.7 JURISDICCIÓN Y JUSTICIA MILITAR

Como se estableciera en el capítulo precedente, la justicia penal militar, es una realidad común a los ordenamientos del hemisferio occidental, observándose entre ellos apenas algunas variantes accidentales como la inclusión de civiles, o su espectro regulatorio limitado en algunos ordenamientos a situaciones de guerra. Valga advertir que es también común a la mencionada realidad, su normación por cláusula constitucional, siendo pocas las Cartas que difieren a la ley esta regulación. Nos parece entonces pertinente indagar por la validez de esta estipulación que de manera exceptiva crea unos tipos penales, un procedimiento y un juez especial para los miembros de las fuerzas armadas o como en el caso colombiano, para la fuerza pública.

**4.7.1 La Jurisdicción.** La voz jurisdicción, proviene del latín *jurisdictio*, que traduce acción de decir el derecho, no de establecerlo<sup>149</sup>. Refiere entonces este concepto a la función específica de los jueces.

Por su parte Jaime Sierra García<sup>150</sup>, presenta los contornos que reviste esta voz polisémica, señalando los significados de, (i) límite territorial, que alude al espacio dentro del cual son ejercidas determinadas funciones específicas por los órganos del Estado; (ii) asimilación a competencia, o atribución poder de que goza una autoridad; (iii) investidura, o jerarquía y, (iiii) función, entendida como acción a cargo de órganos no necesariamente del Estado. Debemos señalar que este uso indiscriminado de la expresión, es recogido por nuestra Carta; así se observa que el artículo 93, inciso tercero, adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 2.

---

<sup>149</sup> Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Manuel Osorio. Ed. Heliasta S.R.L. Buenos Aires. 1981. p. 409.

<sup>150</sup> Diccionario jurídico. Jaime Sierra García. Ed. Librería jurídica Sánchez R. Ltda. Medellín. 2001. p.237. En el mismo sentido véase Introducción al estudio del derecho procesal. Primera parte. Adolfo Alvarado Velloso. Ed. Ruinza-Colzoni. Buenos aires. P. 129, 130.

de 2001<sup>151</sup>, refiere a la jurisdicción, para destacar el poder de la Corte Penal Internacional; en tanto que la disposición 99, lo hace para presentar el uso extensivo de la palabra autoridad<sup>152</sup>. En este mismo sentido será tratada la expresión en el ordinal segundo del artículo 179. Por su parte los artículos 234, 236 Y 246 emplean el concepto para designar la concentración de materias de que conocen las jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativa y especial, o especiales. Y llega a rayar en tal ambigüedad el concepto, que incluso es usado para designar una actividad desplegada por un órgano de control, como lo hace la disposición 268 en su ordinal 5<sup>153</sup>.

El término jurisdicción, aunque de sentido amplio en el uso del derecho público, se aviene mejor en su acepción técnica con la ordenación del poder judicial, majestad de la república; definición, que no ofrece resistencia si convenimos en que *iurisdictio*, es la potestad de decir el derecho, y de manera más concreta, de decir el derecho aplicable a una situación o conducta que rompe la paz jurídica. En otros términos, de la mano de López Saavedra, aseguramos que la jurisdicción consiste en la determinación de un criterio jurídico de decisión para un problema que no puede ser resuelto por las partes<sup>154</sup>, con lo que, y en sujeción a la distinción que

---

<sup>151</sup> El texto completo de los incisos adicionados es el siguiente: El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

<sup>152</sup> ARTICULO 99. La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

<sup>153</sup> ARTICULO 268. El Contralor General de la República, tendrá las siguientes atribuciones: (...) 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma. La jurisdicción coactiva, está "encargada específicamente del recaudo de los tributos o cantidades que por cualquier concepto deban ingresar a las entidades de derecho público. Manual de Derecho Procesal Civil, Tomo I. Pedro Pablo Cardona Galeano. Editorial Leyer. Bogotá 2003. Pág. 155

<sup>154</sup> Jurisdicción. Modesto López Saavedra. Ed. Trotta. Madrid. 1996. p. 221

establece el profesor, se diferencia de la legislación, dado su grado de indeterminación que sugiere, creación casualística del derecho".

Por escapar a las modestas pretensiones de esta elaboración, dejamos de lado la muy interesante controversia que pregunta por el poder creador del acto judicial o asegura su conformidad con un dictado legislativo. Nos parece sí importante, decantar un concepto que la vocinglería ha hecho popular, así como desbordado sus límites conceptuales. Nos referimos a la reducción del concepto de jurisdicción, a su par próximo de atribución, con lo que se desconoce el sentido originario de majestad de administración de justicia, se minimiza en competencias y asienta de modo tan plural, como cuántas de ellas se dispongan en la ordenación de la justicia.

La jurisdicción, no puede olvidarse, es un concepto moderno, templado al calor de la república y en el celo por mantener diferenciadas ciertas funciones que antes de ella, se hallaban naturalmente concentradas en el seno de la Corte regia, a voluntad de la monarquía. Los aires de ilustración, diseminados por la Europa del siglo XVIII, condensaron la actividad cortesana de administración en los poderes legislativo, administrativo y judicial, disponiendo seguidamente su separación como primera exigencia de una nueva ordenación política, que dirigiera el hombre hacia otro mundo del que no se tenía noticia, pero se sabía, ubicado en las afueras del absolutismo.

En lo que a nosotros atañe, este poder, designado en su función como judicial, es sencillamente la misma jurisdicción, solo que observado desde un aspecto orgánico, de donde tendremos que concluir con el maestro Azula Camacho, que la jurisdicción emerge de la soberanía del Estado y se ejerce por conducto de sus órganos<sup>155</sup>. A lo que agregamos nosotros que su implementación es plural, pues

---

155 En sentido puede verse Azula Camacho Manual de Derecho Procesal, Tomo 1. Bogotá 2006. Pág. 140.

podrá desdoblarse en diversidad de materias, pero en todo caso todas ellas ejercidas por en virtud del mismo poder como ocurre en el caso colombiano.

La anotación precedente, importa por que conduce una crítica de voces tan corrientes como anti-técnicas: jurisdicción indígena, jurisdicción penal militar, jurisdicción de jueces de paz, son expresiones que ahora con patente constitucional, hacen pensar en la existencia de un poder soberano militar o indígena, dispuesto de manera paralela a los tres ampliamente conocidos. Si se nos fuerza pronunciamiento en este aspecto, diremos que reconocemos la evolución del estado liberal y por lo mismo la aparición de órganos que no fueron pensados en su diseño, como los órganos de control, o los hoy controvertidos tribunales constitucionales; incluso, y en el caso nuestro, el Consejo Nacional Electoral, creado por el artículo 108 de la Carta<sup>156</sup>. Los mencionados con suficiencia dan muestra de lo anacrónico del modelo del poder tridente. No obstante ello, en materia de función judicial -o para decirlo en términos orgánicos - en lo que concierne al poder jurisdiccional, se piensa vigente el longevo diseño.

**4.7.2 El Principio de Juez Natural.** Como se podrá observar en el ítem siguiente, la justicia o fuero militar es un asunto que compromete una sacra institución de la modernidad: el principio de Juez Natural. La almendra de la validez de la figura exceptiva reside en la respuesta que demos a la pregunta por la conformidad o no del fuero militar a la regla aceptada por todo occidente y recogido por las más diversas fuentes del derecho internacional. Este principio se halla situado en el cuerpo de la Carta como componente del debido proceso, al disponer artículo 29, nadie podrá ser juzgado sino... ante juez o tribunal competente. El enunciado ha sido interpretado por doctrinantes y juristas como mandato imponderable que obliga el reparto y conocimientos de los asuntos judiciales a quienes la Constitución y al Ley, han erigido en competentes para distinguir la litis entabada<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> El que a su vez fuera modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2003.

<sup>157</sup> Sentencias C-444 de 1995 MP. Carlos Gaviria Díaz, C-111 de 2000.

A lo dicho debe sumarse la advertencia del tribunal constitucional que en sentencia C-208 de 1993<sup>158</sup>, interpretó como presupuesto implícito en la figura el que no se altere la naturaleza de funcionario judicial. Exigencias éstas que han de ser complementadas en su lectura con la implementación del también principio constitucional de igualdad consagrado en la cláusula 13 del estatuto superior, pues la estipulación de tribunales para el conocimiento de determinadas conductas, fuerza un tratamiento igualitario en la asignación del juzgador y la eliminación de privilegios y discriminaciones<sup>159</sup>. De otra parte la Corte ha definido el carácter restringido<sup>l</sup> de la competencia de las jurisdicciones al establecer:

*"Así las cosas, puede entenderse que el derecho al juez natural comprende el derecho a acudir a la jurisdicción ordinaria para que resuelva los conflictos jurídicos dentro de la sociedad. En este sentido pues, la competencia de las jurisdicciones especiales será restringida a aquellos casos en los cuales la Constitución lo autoriza. Se trata, entonces, de unas competencias restringidas. De ahí que deba existir el mayor grado de certeza posible sobre la debida solución de un conflicto de competencias<sup>160</sup>.*

Las consideraciones expuestas nos conducen a concluir que en nuestro sistema son presupuestos de la institución, juez natural (i) el establecimiento de una la regla general de competencia, al decir de algunos, fuero común, que en materia penal asigna conocimiento para el juzgamiento de delitos a los tribunales ordinarios; (ii) es este el juez natural, ordinario por mandato de la Constitución; (iii),

---

<sup>158</sup> M.P. Hernando Herrera Vergara

<sup>159</sup> Sentencia C-392 de 2000M.P. Antonio Barrera Carbonell. En el mismo sentido Sentencia S. U. 1184 de 13 DE noviembre de 2001 M. P. Dr. Eduardo Montealegre Lynnet.

<sup>160</sup> Sentencia S. U. 1184 de 13 DE noviembre de 2001M. P Dr. Eduardo Montealegre Lynnet. En igual sentido la sentencia C-111 de 2000.

excepcionalmente puede por disposición constitucional y en razón de criterios fácticos como el servicio, establecerse un juez natural diferente, como es el caso de los tribunales militares.

La determinación de estas premisas, nos obliga a consultar por las características de las fuerzas militares en relación con el fuero, lo que nos lleva de manera forzosa a la noción de obediencia debida.

**4.7.2.1 La obediencia debida.** Componentes y Elaboración Jurisprudencial. A menudo esgrimida, como especial razón que soporta las particularidades de la jurisdicción penal militar, la institución de obediencia debida, se halla estipulada en el artículo 91 de la Nuestra Carta, en los siguientes términos:

*"En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta.*

*Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición. Respecto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden".*

Del texto establece una condición de responsabilidad general del funcionario público sobre las infracciones a la Carta, dirigida tanto a quien emite la orden como a quien la ejecuta. Seguidamente el inciso segundo de la disposición, presunta un enunciado exceptivo que libera de responsabilidad al servidor público militar, definiendo con absoluta claridad que en estos casos el compromiso en la infracción recae exclusivamente en el superior.

Las razones que inspiran el criterio general de responsabilidad compartida, reside en el conocimiento que deben todos, administrados y funcionarios, a las disposiciones constitucionales y legales, por el que, aporte de la modernidad, es



conocido como principio de publicidad y presunción de conocimiento de la norma - y conocida la existencia del texto que prohíbe una conducta -, sobreviene como consecuencia necesaria, el juicio de reproche por la realización de un acto que se sabe prohibido.

No obstante la extensión de este principio a todos los actos de las autoridades, tratándose de órdenes militares se ha reconocido que no es él aplicable al estamento castrense, toda vez que no podrían su miembros cumplir su misión constitucional, consistente en la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, sino se tiene plena garantía de que la jerarquía y estricta disciplina que caracterizan las relaciones al interior de las fuerzas, serán respetadas con prescindencia de las circunstancias en que tienen ellas lugar<sup>161</sup>. Al respecto y bajo la anterior constitución, se profirió el Decreto 0085 que estableció:

"ARTICULO 15°. La responsabilidad de toda orden militar recae en quien la emite y no en quien la ejecuta.

Cuando el subalterno que la recibe advierta que de su ejecución puede derivarse manifiestamente la comisión de un delito, acto contra el honor militar o falta constitutiva de causal de mala conducta, debe exponerlo así al superior. Si este insiste, el subalterno está obligado a cumplirla previa confirmación por escrito"<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> En este sentido véase la sentencia T-409 de 8 de junio de 92 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>162</sup> Decreto 0085 de enero 10 de 1989. Las expresiones subrayadas, fueron declaradas exequibles por Sentencia C-578, de 4 de diciembre de 95, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz.

La norma en cita establece como presupuesto de procedencia la existencia de la orden militar que el subalterno ejecuta, así como el que ella tenga lugar en un acto de servicio y que esté dirigida hacia la ejecución de los fines para los cuales está creada la institución.

Para hilar más delgado, en consulta a los dictados de la Corte Constitucional, digamos que debe existir una relación de subordinación jerárquica estatutaria o legal entre los dos polos de la relación, quien emite el mandato y quien lo recibe y ejecuta, advirtiendo que el primero de ellos deberá actuar dentro de su competencia. En cuanto a la orden, ella deberá reunir las condiciones de claridad y correspondencia con las formalidades que se exijan para su existencia.<sup>163</sup> A las mencionadas condiciones de procedencia, deberá agregarse la puntual aseveración de la Corte, formulada en el sentido de que la orden no podrá quebrantar de modo manifiesto el ordenamiento jurídico, porque de tener lugar ello, y razón de la flagrancia de la antijuridicidad, se hará improcedente la jurisdicción exceptiva<sup>164</sup>.

**4.7.2.2 La Policía y la obediencia debida.** Como se viera en apartado anterior, la disposición constitucional al establecer la figura de obediencia debida, refirió en el inciso primero un precepto general, aplicable a los servidores públicos y seguidamente, un enunciado exceptivo ajustado a Los militares en servicio.

El texto no permite la inclusión de los miembros de la Policía en esta figura exceptiva, por dos razones: primero por la órbita semántica del concepto, y segundo por motivos funcionales relativos al servicio que están llamadas a cumplir.

---

<sup>163</sup> De manera más precisa ha establecido la Corte Constitucional que son requisitos de procedencia de la figura de obediencia debida: (i) debe existir dependencia jerárquica entre quien manda y quien obedece; (ii) debe existir un mandato proferido en uso de las facultades ordinarias - competencia general - de quien lo imparte; (iii) la orden debe encontrarse revestida de las formalidades que para el efecto establezca la ley. Sentencia. C-578. Op. Cit.

<sup>164</sup> No obstante lo dicho en los casos en que se aprecia el carácter ostensiblemente violatorio de la orden, la Corte, - acudiendo a las categorías del derecho penal general -, admite como causal eximente responsabilidad. Sentencia. C-578. Op. Cit.

De los linderos conceptuales, tenemos que decir que la expresión militares, tal y como se estableciera en capítulos anteriores, y en concordancia con la Carta, se dirige a un cuerpo armado permanente, con una especial diferenciación de los otros órganos y servidores del Estado. Debemos aquí advertir que cuando el constituyente del 91 quiso comprender en regulación normativa a las fuerzas militares y la Policía nacional, refirió al concepto de fuerza pública, como es el caso de las disposiciones 219, 220, 221 Y 222, por lo que si hubiera querido extender la figura de la obediencia debida, lo habría hecho incluyendo en el artículo 91 la expresión Policía nacional o recurriendo en este mismo apartado al concepto de fuerza pública como destinatario de la figura. Ha de tenerse en cuenta que en materia de regulación particular dirigida al estamento castrense, la Constitución, refiere siempre a fuerzas militares o militares, simplemente.

Del aspecto funcional, hay que decir que las materias confiadas a este órgano, cuales son la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, suponen la estructura de un orden piramidal y el desdoblamiento de las disposiciones a través de una rígida disciplina, apenas desatendible, por razones de manifiesta vulneración de los derechos fundamentales o a aspectos relativos a los estatutos humanitarios.

Los dos factores consultados, con suficiencia dejan por fuera la aplicación del inciso segundo del artículo 91 a la Policía Nacional; el que sumado a la tantas veces declarada naturaleza civil de este órgano, así como a su función dirigida al mantenimiento del orden público y condiciones necesarias al ejercicio de los derechos y libertades públicas, hacen concluir que la integración de los cuerpos en materia de fuero, no aparejó igual regulación en materia de obediencia debida, quedando a la Policía su gobierno por el dictado general del inciso primero del artículo 91, como autoridad civil que es.

**4.7.3 El Fuero.** Escrutado el concepto de obediencia debida, como fenómeno modelador de la instauración de un juez natural exceptivo para las fuerzas

armadas, debemos regresar a su implementación en el fuero. El fuero es una potestad por la cual se asigna de manera privilegiada el conocimiento de ciertos hechos a autoridades especialmente investidas al efecto. Aunque hay quienes establecen una división entre fuero ordinario o poder que tiene un juez de conocer todas las causas, tanto civiles y criminales que no correspondan a tribunales especiales; y fuero privilegiado o poder que tiene un juez de conocer cierta clase de causas, o que refieren a ciertas personas, cuyo conocimiento se ha sustraído a los tribunales ordinarios, nosotros sostenemos que el primero es simple competencia, en tanto que el segundo por exceptivo, se acomoda mejor a las modernas concepciones del fuero que lo estipulan en términos negativos o de excusión.

Se advierte entonces que los conceptos de fuero y competencia no son asimilables; como se dijo antes, el fuero se entiende como la competencia de un tribunal para juzgar determinadas personas, en consideración a su profesión o a su investidura, de donde se infiere que la competencia es el género y el fuero la especie.

**4.7.3.1 El Fuero en la Justicia Penal Militar.** Necesario se hace aclarar que el baldón común que cae sobre el fuero militar acusándolo de antidemocrático e inequitativo, carece de todo fundamento. Es preciso aceptar que esta institución no representa de suyo abandono al estado de derecho, sino que, y muy por el contrario, su implementación constituye respuesta a una necesidad de orden administrativo y político, cual es el preservar la independencia y la propia dignidad de quienes ostentan determinado cargo o investidura. Más allá del favorecimiento personal, la institución de fuero funda su existencia en el caro interés de guardar con mayor eficiencia el orden jurídico.

En Colombia gozan de fuero el Presidente de la República, los Ministros del despacho, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, los directores de departamento administrativo, el Contralor General de la República, Embajadores y

Jefes de misión diplomática o consular, los gobernadores, los magistrados de tribunales y los militares en servicio activo.

Así, tal y como lo hemos dicho, la justicia penal militar constituye un fuero, esto es una potestad o prerrogativa por la cual se estatuye para los miembros de la fuerza pública un juez excepcional para que conozca de los hechos presuntamente constitutivos de infracción a la ley penal cometida por los funcionarios pertenecientes a este ramo, siempre que reúna dos condiciones: (i) el delito preste una relación directa con el servicio, factor objetivo principio desarrollado en el artículo 1 de la Ley 522 de 1999 Código Penal Militar, y por el cual se establece su ámbito de aplicación y, (ii) que su realización se impute a un miembro activo, factor subjetivo.<sup>165</sup>

El concepto genérico de relación con el servicio comprende dos aspectos de (i) la causa del servicio y (i) el ejercicio de funciones. El primer aspecto tiene lugar cuando el ilícito aparece como consecuencia directa e inmediata del acto ejecutado por el agente; es decir, el hecho se produce como resultado del normal desempeño de la tarea militar o policiva; el segundo se realiza en ejercicio de las funciones inherentes al caso cuando se revela como la "expresión de las obligaciones anejas a la condición oficial del agente".<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Sentencia C-878 de julio 12 de 2000.

<sup>166</sup> En este sentido la Corte Constitucional, ha sentenciado: "El concepto de servicio corresponde a la sumatoria de las misiones que la Constitución y la ley le asignan a la fuerza pública, las cuales se materializan a través de decisiones y acciones que en últimas se encuentran ligadas a dicho fundamento jurídico (...) En efecto, la noción de servicio militar o policial tiene una entidad material y jurídica propia, puesto que se patentiza en las tareas, objetivos, menesteres y acciones que resulta necesario emprender con miras a cumplir la función constitucional y legal que justifica la existencia de la fuerza pública (...). De otro lado, el miembro de la fuerza pública, así se encuentre en servicio activo, ha podido cometer el crimen al margen de la misión castrense encomendada; en este caso el solo hecho de estar en servicio activo no lo exime de ser sometido al derecho penal común. Las prerrogativas y la investidura que ostentan los miembros de la fuerza pública pierden toda relación con el servicio cuando deliberadamente son utilizadas para cometer delitos comunes, los cuales no dejan de serlo porque el agente se haya aprovechado de las mencionadas prerrogativas e investidura, ya que ellas no equivalen a servicio ni, de otro lado, tienen la virtud de mutar el delito común en acto relacionado con el mismo". Sentencia C-358, de agosto de 1997. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

En este sentido y en razón de su pertinencia, vale la pena citar el artículo 3 de la Ley 522 que dicta:

"no se consideran relacionados con el servicio los delitos de tortura, genocidio y la desaparición forzada, entendidos en los términos definidos en convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia".

Más precisa al discernimiento de los delitos comprendidos en el concepto de relación con el servicio, resulta la elaboración de la Honorable Corte Suprema de Justicia, quien en decisión emitida en el año que transcurre, sitúa los polos delito y servicio en una relación de proximidad tal que es apenas bien representada por los conceptos de extralimitación o desvío de la función normal del servicio.

"En conclusión, para que un comportamiento humano desplegado por un miembro de las fuerzas armadas sea considerado como cometido "en relación con el servicio", debe estar unido a éste de manera muy cercana e inmediata, de tal forma que la ilicitud sea explicada como consecuencia de la extralimitación o del desvío de la función normal y legítima"<sup>167</sup>

La célebre frase atribuida a Napoleón, según la cual "la Ley militar, es la común con gorro de cuartel", cayó en desuso, pues casi todos los doctrinantes aceptan como normal la existencia de un fuero penal para los militares. El profesor Jiménez de Asúa, republicano español y enamorado de los argumentos negadores de la autonomía del Derecho Penal Militar, y por lo tanto del fuero militar, termina por afirmar:

---

<sup>167</sup> Acta Aprobatoria No. 51; Proceso No 21923. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Magistrado Ponente Álvaro Orlando Pérez Pinzón. Bogotá 25 de mayo de 2006.

“...Por mucha que sea la simpatía que estas ideas nos inspiran, la sinceridad científica nos fuerza a confesar que son más nutridas las huestes de quienes defienden la necesidad de un derecho exclusivo para los ejércitos...”

De vuelta a nuestro propósito, tenemos que decir que en el estado de derecho, el fuero no es un privilegio de orden personal<sup>168</sup>; aunque finalmente represente él ciertas consideraciones, ellas no agotan la institución. Este fuero, como todos los fueros, se estatuye en estimación a que los militares hacen parte de una organización especial, con un sistema disciplinario único y en el que son fundamentales la disciplina, el mando y la obediencia. A lo que se deben sumar las restricciones políticas de deliberación, petición, agremiación y sufragio.

Finalmente nos resta por señalar que en los hechos presuntamente subsumibles en el imperio del fuero militar, la competencia se determinará al momento de avocar conocimiento y si procede el amparo de fuero, una vez dictado el acto procesal de radicación en los tribunales militares, se mantendrá, aunque el encartado pierda la condición de militar en servicio.

**4.7.4 La Ley 522.** Como se sabrá el actual Código de Justicia Penal Militar, dispuesto por la Ley 522, es un estatuto que integra las materias sustantivas y adjetivas en un solo código. Debemos señalar que el mismo es tributario de las disposiciones constitucionales de la Carta de 1991; que precisamente esa es la

---

<sup>168</sup> "La exigencia de que la conducta punible tenga una relación directa con una misión o tarea militar o policiva legítima, obedece a la necesidad de preservar la especialidad del derecho penal militar y de evitar que el fuero militar se expanda hasta convertirse en un puro privilegio estamental. En este sentido, no todo lo que se realice como consecuencia material del servicio o con ocasión del mismo puede quedar comprendido dentro del derecho penal militar, pues el comportamiento reprochable debe tener una relación directa y próxima con la función militar o policiva. El concepto de servicio no puede equivocadamente extenderse a todo aquello que el agente efectivamente realice. De lo contrario, su acción se desligaría en la práctica del elemento funcional que representa el eje de este derecho especial" Subrayas y negrillas, fuera de texto. Sentencia C-358, de agosto de 1997...

razón de esta ley, cuya justificación se presentó en términos de armonizar el entramado constitucional con las disposiciones de justicia militar, en la aclaración de que por vía jurisprudencial, se había dado comienzo a este ejercicio. Nos parece importante destacar que, equiparándose a los recientes y necesarios avances de la justicia ordinaria en Colombia, la Justicia Penal Militar incorporó de algún modo, a su funcionalidad el sistema acusatorio mediante la creación de Fiscales Penales Militares con la función de calificación y acusación en el proceso, a lo que dota de capacidad para disponer de la cesación de procedimiento cuando hubiere mérito para ello.

No obstante, esta asimilación, hay que decir que en algunos aspectos, la ley 522 conserva las instituciones, del anterior sistema como es el caso de la participación del Ministerio Público, el que sabemos es privilegiada en la ley 906 y ordenada en todos los casos y en todas las etapas de la Justicia Penal Militar a través del Procurador General de la Nación y los procuradores delegados para las Fuerzas Armadas y para el Ministerio público.

**4.7.4.1 Antecedentes.** Desde la Constitución Nacional de 1821 se consagró por primera vez el fuero militar para los miembros de la Fuerza Pública. Su evolución normativa subsiste en Colombia, desde el 16 de septiembre de 1838 publicado en la Gaceta de la Nueva Granada, órgano oficial del Gobierno No. 366, cuando en la

época de Simón Bolívar se creó el ejército. El hombre de las Leyes, General de división Francisco de Paula Santander, basado en la normatividad militar de los asentamientos españoles, lo introdujo y se encuentra radicado en el archivo 000 Senado y Cámara, miscelánea: 1, archivo del Congreso. Su evolución normativa se dio en las primeras Leyes militares que se aplicaron en la Nueva Granada por los españoles e implantadas en sus colonias en 1768. Estaban consignadas en las "ordenanzas de S. M., para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus ejércitos. Posteriormente el general Tomás Cipriano de Mosquera, como



presidente de los Estados Unidos de Colombia y supremo director de la guerra, reimprimió parte de aquellas bajo el nombre de Ordenanzas para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de la Guardia Colombiana, expedidas el 25 de Junio de 1862 y modificadas el 7 de Marzo de 1864 en lo referente a la consagración de 10 años de prisión como pena máxima y a la abolición de la pena de muerte.

Posteriormente los estados federados legislaron en forma independiente en estas materias, apareciendo el Código Militar del Estado Soberano de Antioquia de 1867 y el Código Militar de Santander de 1869.

Años después, se promulgó la Ley 84 del 23 de Junio de 1931, la cual reemplaza el libro V del Código Militar, que trata de la Justicia Militar. Posteriormente se expidió el Decreto extraordinario 2180 del 12 de Septiembre de 1944, que suspendió la Ley 84 de 1931, surgiendo así un nuevo Código de Justicia Militar, el cual fue elaborado por Ramón Rosales y una comisión redactora por Parmenio Cárdenas como Presidente, Jorge Isaacs, Vicepresidente y J. Antonio Sánchez Márquez, Capitán.

En el año de 1958, se dictó el Decreto 0250 contentivo del Código de Justicia Penal Militar, el cual tuvo vigencia durante 30 años, hasta su derogatoria por el Decreto 2550 de 1988, que a su vez, rigió durante 12 años.

**4.7.4.2 Fuentes y Regulación.** En cuanto a las fuentes de este materia especial del derecho penal, a más de la Constitución para el Derecho Penal Militar colombiano, son fuente de derecho, la ley y los tratados internacionales que regulan los derechos humanos y derecho internacional humanitario, los que en razón de ser límite a la actividad y aplicación del fuero, tienen implicación directa a la justicia militar. En cuanto a la ley, ella es fuente porque así lo dispone el artículo 18 del Código Penal Militar en los siguientes términos:

"Artículo 18. Integración. En aquellas materias que no se hallen expresamente reguladas en este Código, son aplicables las disposiciones de los Códigos penal, procesal penal, procesal civil y de otros ordenamientos, siempre que no se opongan a la naturaleza de este Código".

Ahora, la Constitución de conformidad con el artículo 4 de la Carta es fuente como normatividad suprema a la cual se subordinan las leyes; el Derecho Penal Militar no podría violentarla ni apartarse de sus dictados, muchos menos si ellos prescriben garantías procesales que se erigen en norte para el ejercicio legítimo de la actividad represiva ejercida a través de los Códigos sustantivo y adjetivo.

Lo anterior quiere decir que aunque se justifique la existencia del fuero Militar, esa justificación no rige per se, en autónomas las prescripciones del Código; ellas tendrán que someterse al escrutinio de principios y garantías del ordenamiento constitucional del país, regla modeladora de toda las normas que se profieran en el ordenamiento.

**4.7.4.3 Bienes jurídicos protegidos y tipos establecidos.** El Código de justicia militar, constituye una completa regulación de la infracción penal castrense, disponiendo tanto de la formulación de los injustos prohibidos, como de la rituación que han de seguir las autoridades investidas de competencia.

La parte sustantiva inicia, como se ha hecho lugar en nuestros códigos, con una declaración de principios por lo demás importados del derecho penal general, tales como legalidad, elementos del hecho punible, exclusión de analogía desfavorable, cosa juzgada, etc. Esta apelación a las categorías empleadas por la el derecho penal general, es recurrente a lo largo del código castrense, por lo no representa él innovación alguna.

Así la dosimetría, los subrogados, atenuantes y agravantes, son todas figuras

están comprendidas allí, solo que de acuerdo y en los términos político criminales que el legislador ha querido imprimir a esta regulación. Es el caso de la condena de ejecución condicional, prevista en artículo 71 y de la cual de conformidad con su ordinal 3, se excluye a quienes se investiguen por la comisión de delitos contra la disciplina, contra el servicio, contra el honor, en bienes del Estado destinados a la seguridad y defensa nacional, contra la seguridad de la Fuerza Pública o de inutilización voluntaria. Esta disposición fue demandada, acusada por vulnerar la igualdad ordenada en el artículo 13 de la Constitución.

"Nada tiene entonces de contrario a la Carta que a algunos delitos contemplados en el Código Penal Militar, por su trascendencia para la función propia de la Fuerzas Militares y de Policía, el legislador, habida consideración de esas circunstancias, decida que la única medida de aseguramiento es la detención preventiva" o que no es procedente en ciertos casos la libertad provisional o la condena de ejecución condicional, aun sin tener en cuenta la pena señalada por la ley a esos delitos, como ocurre con las normas acusadas".<sup>169</sup>

En cuanto a los delitos, decimos que el legislador tipificó en la justicia castrense una serie de conductas como hechos punibles en dos cuerpos perfectamente separados. Por una parte están los previstos al interior del Código, agrupados bajo los títulos de: Delitos contra la Disciplina, Delitos contra el Servicio, Delitos contra los Intereses de la Fuerza Pública, Delitos contra el Honor, Delitos contra la Seguridad de la Fuerza Pública, Delitos contra la Población Civil, Delitos contra la Administración Pública, Otros Delitos y Delitos Comunes. De ellos podría decirse están de modo genérico destinados a tutelar el servicio militar -o policial-, en cuanto tal.

---

<sup>169</sup> Sentencia C- 709 del 3 de septiembre de 2002. M. P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra

De otra parte las cláusulas 20 y 195 de la Ley 522, integran a este estatuto, el cuerpo de normas dispuestas en el régimen penal común, por lo que la totalidad de presentarse alguno de estas conductas en el marco jurídico establecido por los artículo 1 y 2 del Código, se imputará la responsabilidad penal sobre el delito común, y juzgará por las normas procesales y justicia castrense.

Estos tipos legales no son simplemente descripción de acciones, también refieren un ámbito situacional desde el bien jurídico y por ello recogen una serie de valoraciones institucionales, más allá de la mera estimación del acto; el ámbito situacional a su vez puede tener grados de complejidad.

Desde la codificación en 1958, del Estatuto Penal Castrense, ya se había consagrado la disciplina, el servicio, el honor y la seguridad de las fuerzas armadas como bienes jurídicos protegidos por la Ley y cuyos beneficiarios son los ciudadanos en su calidad de civiles, así como las mismas Fuerzas Militares, en su honor y objetivo de servicio; regulación que, aunque modificada, se mantiene en la Ley 522. El artículo 195 del C. P. M., hace alusión a los demás delitos comunes, dándosele aplicabilidad al Código Penal ordinario. Tanto en los delitos típicamente militares como en los comunes cuyos elementos, de una o de otra manera, han sido modificados con el objeto de adaptarlos al contexto de la función militar o policiva, el concepto de servicio o misión legítima constituye un referente obligado para el legislador, que toma de éste características y exigencias propias para proyectarlas luego como ingredientes o aspectos de las diferentes especies punitivas. En estos dos casos convergen de manera ciertamente más acusada los elementos personal y funcional que integran la justicia penal militar.

Al presentarse una situación que lleve a la guerra, conmoción interior o turbación de orden público, el estatuto punitivo militar, destaca la importancia en estos bienes jurídicos la disciplina y el servicio, exigiendo de esta forma a los miembros de la Fuerza Pública, una vocación absoluta en beneficio del sostenimiento del Estado colombiano.

## 5. CONCLUSIONES

Ya un amigo cercano a las constantes búsquedas académicas, había advertido de las utilidades que puede reportar un trabajo de grado. La sentencia no pudo ser más cercana a la verdad. La guerrera pretensión de trenzarse en aceros con un asunto harto difícil y apenas pergueñado por seculares alegatos de la Comisión Andina de Juristas, y abogado por muy autorizados conceptos de la Corte Constitucional, llega hoy al momento de rendir examen. Pasar al tablero y antes que cualquier otra cosa, decir que el balance reporta satisfacción y el esfuerzo se halla ampliamente retribuido. Sin embargo, hay que reconocer que la magnitud del objetivo excedió las posibilidades de realización de la empresa. El apremio inexorable del tiempo obliga a ofrecer una entrega, que aunque se sabe completa en el objetivo trazado, cual fuera el demostrar la impertinencia de la aplicación sin más del régimen penal militar a la Policía nacional, también es punto de partida hacia cumbres y menesteres a los que de seguro otros pasos y nuevos emprendimiento harán retornar. En lo que a este momento concierne, el círculo cierra su curvatura con las siguientes reflexiones:

Respecto de la evolución de la Fuerzas Militares:

Las elaboraciones expuestas dejan ver como la actividad militar es común a todas las culturas del orbe en todos los tiempos que registra la historia, así como que ella ha pasado de organización defensiva o mera actividad guerrerista, a copiosa y nada despreciable elaboración sistemática que de domésticas lanzas, fuertes gladios y seguros escudos, ha dado el salto a armas atómicas y nucleares. En todo caso, y no obstante la envergadura de los cambios anotados, la mirada a los cuerpos armados de la historia en todos los ámbitos geográficos presenta una constante: la función y primera preocupación de las fuerzas armadas ha permanecido inmodificable, el ser cuerpos de frontera; esto es, amplias

organizaciones de asalto de un territorio, concebidas siempre desde la presencia de una alteridad, de un otro que presenta amenaza para la existencia de forma social propia, o que en razón de su vulnerabilidad, ofrece la posibilidad de ser sometido.

Las aguas de la historia normativa de las fuerzas armadas, discurren por los causes constitucionales desde sus primeros esbozos. Estos cuerpos regulatorios fijan en sus disposiciones la existencia o posibilidad de una fuerza nacional cuya función aparece en todos los textos ligada primero a los conceptos de defensa, seguridad y exterior y guerra y tiempo después, asociada a la conservación del orden público y restauración de su eventual quebranto.

Las mismas consagraciones constitucionales apelan a la proclamación de una fuerza que no es definida en su función, la denominada milicia; en veces se atribuye a la provincia o federación y otras se fija su resorte de creación y dirección en la Unión. Ahora, en cualquiera de los casos, la Federación se reserva el derecho de su llamado al concurso de la defensa y seguridad nacional.

Aspecto que llama la atención de las Cartas consultadas, es el que ellas cuando refieren al concepto de Policía, lo hacen para designar una atribución que se confiere a las Cámaras legislativas para establecer y dirigir el organismo propio, a cargo de la seguridad. Dos constituciones, refieren a la Policía en un sentido orgánico nacional, el Acta de Federación de 1811, que difiere a las provincias la organización de su Policía, la Constitución de 1886, que en su disposición, faculta a las Asambleas para que organice lo relativo a la Policía Local. No sería hasta el Acto Legislativas No. 1 de 1945, cuando apareciera alusión al concepto de Policía en sentido organizacional, asociada por demás al órgano de las fuerzas armadas.

Resulta claro entonces que a los ojos de los distintos constituyentes nacionales, antecesores del instalado en 1991, existe una diferenciación entre los órganos fuerzas armadas y Policía nacional. Esta diferenciación, apenas si se vio

desdibujada por el acto reformativo constitucional de 1945, que reunió los dos cuerpos en la prohibición de ejercer el derecho al sufragio. Otra conclusión que arroja este repaso histórico normativo, es que los primeros estatutos superiores, establecen a las fuerzas armadas una función exclusiva de seguridad exterior, la que posteriormente se verá complementada cuando los enunciados que refieren a la justificación de la fuerza, se perfeccionen en el sentido de agregar a ellos la actividad protectora del orden público y su restablecimiento, cuando éste se hallare turbado.

No existe una definición normativa de la voz milicia a la que se acude con insistencia en casi todos los textos constitucionales vernáculos, pero por la asignación de un sentido de no necesidad, ni permanencia, podría decirse que es entendida como cuerpo auxiliar conformado por ciudadanos, así como que se diferencia tanto de las fuerzas armadas como de la Policía local y nacional.

Resta por advertir que el fuero medida regulatoria especial desde 1821, fue materia de interés por parte del Constituyente, así como que ninguno de los apartados constitucionales vistos, que desarrollan la figura obra alusión a la Policía como órgano comprendido dentro de tal fuero.

### La Función de la Policía

La función de la Policía sin importar su adscripción a jurisdicciones territoriales, de la Unión o simplemente nacionales, desde las primeras regulaciones constitucionales se ha fijado siempre bajo el criterio de respuesta a la necesidad de conservación y restauración del orden. De esta manera orden público y Policía, se hacen conceptos inescindibles, que en el acontecer de la legislación nacional seguirán cada uno la suerte de su par.

Pero el orden no solo resulta expresión invariable y condicionante de la existencia y comprensión de la Policía, sino que además en la convulsa vorágine nacional,

representó un salto cualitativo en la definición constitucional de las fuerzas militares. La tropa tradicionalmente dirigida a la custodia de fronteras, en la Colombia de mediados de siglo XIX se vio avocada a reforzar la insuficiente autoridad policiva y con ello a marcar un paradigma de competencia en orden público respecto de las fuerzas armadas; competencia que es reconocida hoy por voces tan autorizada como la Corte Constitucional.

El orden público cuando no turbado, amenazado a lo largo y ancho de la geografía patria, y por lo mismo, punto de inicio y terminación de las constituciones del siglo XIX, mantuvo a partir de la década del siglo XX, en vilo la institucionalidad de la República. La fuerza policial mostró gran incapacidad para controlar a delincuentes que como la guerrilla, presentaban comportamiento, logística, unidad y jerarquía de tropa. Dicha incapacidad sería puesta en evidencia también por las fuerzas de las organizaciones del narcotráfico que someterían al país a una cruenta guerra desde 1984, y que aún hoy hace sentir sus efectos.

Pues bien los dos actores señalados, desplegaron y despliegan sus operaciones al interior del territorio nacional, por lo que el llamado, primer llamado, a responder por la alteración de ese orden turbado, es naturalmente la institución policial. Y tal institución enmarca su respuesta en acciones que por las especiales características de fuerza y organización del delincuente que persiguieron y persiguen, exigen comportamiento y dirección, propios de la tropa.

### 3. El Fuero en el Mundo

Tributario de las garantías y conquistas obtenidas a lo largo de veintisiete siglos de cultura y guerra, el derecho comparado y las constituciones consultadas, reconocen la existencia de una naturaleza particular en la institución militar y de manera especial, en la forma como se desdoblan sus órdenes. En este desarrollo del ordenamiento, juega papel preponderante la llamada obediencia debida, la que es garante de la preservación de acato y seguridad de la jerarquía militar. Así el



fuero reconocido lo es para y en razón de esta especial naturaleza. Para algunos ordenamientos, como es el austriaco, dicha naturaleza solo se revela en la guerra, por lo que, aunque estatuyen tribunales militares, difieren su implementación a la existencia de una situación de guerra, pues solo ella hace imperativa la aplicación de la obediencia debida. Otros como el venezolano, apelan a un concepto menos coyuntural y más ontológico, pero no menos inequívoco, cual es el de naturaleza militar del delito. Ambos ordenamientos desde distinto criterio, velan con el más estricto rigor, por mantener el fuero dentro de sus precisos órdenes.

### El Fuero en Colombia

Desde los primeros albores de la república el fuero fue estipulado acudiendo en un principio a la adopción de las categorías de la legislación española, cuando no a la prórroga de la misma legislación, y después a la consagración constitucional de la jurisdicción penal militar. Tal consagración no incluyó, no previó la inclusión de la Policía; sin embargo, la disposición constitucional de 1886, no la fijó en términos de fuerzas militares, lo que permitió su extensión a la Policía nacional. El constituyente del 91, expresamente comprendió a la Policía en este fuero.

### Fuero e Integración

El fuero militar es una excepción a la jurisdicción ordinaria, por lo que su interpretación habrá de hacerse siempre con carácter restrictivo. El fuero no es un privilegio de orden personal; aunque finalmente represente él ciertas consideraciones. Tal fuero, se erige en razón de las especiales características que identifican la jerarquía y operación de servicio militar, como un sistema disciplinario único y en el que son vacilares la disciplina, el mando y la obediencia.

Estas características que precisamente informan en su construcción el concepto de fuero militar, no son aplicables a la policía nacional, ni ahora ni en ninguna de sus regulaciones administrativas o legales, pues si bien el 1814 de 1953 dispuso la subordinación de la policía a las Fuerzas Armadas, su inmediata corrección dispuesta por el decreto aclaratorio 3230 del mismo año, excluyó a la Policía de esta subsunción.

Se tiene entoces, que no existe una razón ontológica que justifique la adscripción de la Policía al régimen Penal Militar; no en la naturaleza del organismo; sin embargo y tal y como se registrara en el apartado correspondiente, razones fácticas, apoyadas en fuerzas, grupos y hechos que permanentemente azuelan al país, enderezaron la voluntad del constituyente hacia la inclusión de la Policía en el fuero.

De la posición

No puede el más defensor de las garantías y más empeñado en que se dé al fuero, la aplicación correspondiente de conformidad con el derecho comparado y la naturaleza civil que se atribuye a la Policía, desconocer que las estimaciones que ameritaran el traslado de la Policía hacia la tutela de las Fuerzas Armadas, eran ciertas y suficientes para la adscripción. Tampoco que estas razones, los hechos de turbulencia y agitación que considerara el Constituyente del 91, en la continuidad del estado de cosas, ameritaban un tratamiento especial a la institución Policial no previsto en otros ordenes normativos. No. Se anticipó y ahora se repite: La Policía Colombiana diariamente se ve enfrentada a un enemigo que con sobrada capacidad, excede la preparación y reto de la Policía media del mundo. Hechos como los declarados en el capítulo III, ocurridos en los años 80, noventas y aún hoy mismo cuando los pueblos reciben el asalto de tropas guerrilleras, demuestran que al margen de sus voliciones el cuerpo Policial se ve precisado a ofrecer respuesta, formación y aún a operar con directrices, usualmente reservadas al ejército. Esas respuestas, esas acciones, pese a no

involucrar conceptos como el de obediencia debida, por presentarse en una situación muy similar a la guerra requieren de la aplicación de un estatuto especial como el Código Penal Militar.

Ahora, las situaciones referidas, si bien están dentro de las probabilidades en su ocurrencia, no constituyen ellas la misión ordinaria de la Policía. El obrar de este cuerpo tiene un amplio espectro de acciones diarias que si se corresponden con la naturaleza civil que le adjudica la Carta a órgano y para la cual no es no solo no necesaria, sino además contraria a dicha naturaleza la estipulación del régimen castrense. Esas acciones y la desatención al régimen penal consagrado en la Ley 599, se ven plenamente garantizados con la jurisdicción ordinaria, sin que sean necesarias absurdas reflexiones sobre si el acto es o no una acción relativa al servicio. Valga la pena acusar aquí una terrible impropiedad técnica que comenten la Constitución y la Ley 522 al establecer como parámetro regulador del tipo Penal Militar la llamada relación con el servicio. Infortunada la expresión; infortunada por la amplitud a que somete la valoración del concepto. ¿Qué es; que tiene relación con el servicio? La respuesta desalienta toda pretensión garantista: Aquello que el criterio, la subjetividad del juez estime relevante.

Al parecer – y aquí se ha comprometido una futura empresa investigativa- existe una posibilidad de salvar los parámetros de naturaleza civil de la Policía Nacional, siendo responsables con las especiales necesidades que le asisten en sus comportamientos de fuerza. Se hace referencia a la respuesta planteada en la Asamblea Nacional Constituyente en 1991: la adopción de un régimen penal mixto. Así atendiendo a un criterio funcional y ante operaciones o acciones de la Policía que se presenten en el marco de actuaciones de tropas o de contactos con delincuencia de un especial nivel organizado, se piensa debiera dar aplicación al régimen penal militar, al paso que las demás actuaciones presuntamente constitutivas de hecho punible debieran juzgarse por su conformidad con la legislación ordinaria.

“La luz divina arriba a menudo cuando  
el horizonte es más sombrío”.

Gandhi

## **BIBLIOGRAFÍA**

BERMÚDEZ ROSSI, Gonzalo. El Poder Militar en Colombia. Bogotá. Editorial Expresión. 1982.

C-740, 11 de julio de 2001. Magistrado Ponente Alvaro Tafur Galvis.

CODIGO PENAL MILITAR 1999. Editorial Legis. Bogotá. 2004.

CODIGO PENAL MILITAR COMENTADO 1998. Editorial Legis. Bogotá. 1993.

Concepto 1.720. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jararnillo, Radicación Número: 1.720, de 17 de febrero de dos mil seis (2006)

Constitución Política de Colombia 1991. Editorial Legis. Bogotá. 2005.

Constituciones Civiles y Militares en la Política de Seguridad Democrática.

Constituciones Políticas Nacionales de Colombia. Carlos Restrepo Piedrahita Tercera edición. Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales.

DE COULANGES, Fuste! La Ciudad Antigua. Ed. Panamericana. Bogotá.

Decreto 1814 de 1953.

Decreto 512 de octubre 24 de 1899.

FRANK, Waldo. Simón Bolívar, nacimiento de un mundo. Editorial Fica.

Bogotá. 1999.

Gaceta Constitucional N° 44 de abril 12 de 1991.

Gaceta Constitucional No. 12. Proyecto de Acto "Reformatorio de la Constitución Política de Colombia presentado por el gobierno nacional. Viernes 15 de febrero de 1991.

Gaceta Constitucional No. 41. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia presentado por Fabio Villa R.; viernes 15 de marzo de 1991.

Gaceta Constitucional No. 9. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia presentado por Juan Gómez Martínez. Martes 19 de febrero de 1991.

Gaceta Constitucional, Enmiendas al Articulado sobre Fuerza Pública.

Gaceta Constitucional, No. 1. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia presentado por Jesús Pérez Rubio. 13 de febrero de 1991.

Gaceta Constitucional. No. 15 del 19 de junio de 1991.

Gaceta Constitucional. Enmiendas al articulado sobre Fuerza Pública, Delegatario: Aída Abello Esquivel. 22 de junio de 1991.

Gaceta Constitucional; miércoles 19 de julio de 1991.

Gaceta Constitucional; viernes 8 de marzo de 1991.

GALLON, Gustavo. Quince años de estado de sitio en Colombia, 1958 - 1978". Bogotá Ed. América Latina.

Historia de las Fuerzas Militares en Colombia, Policía; Tomo VI; Ed. Planeta; Santa fe de Bogotá 1993.

HOBBS, Thomas. El Leviatán. Ed Lozada. Buenos Aires. 2003.

La Verdadera España de Los Reyes Católicos. Contra Judíos y Moriscos. Ley 11 de 1910.

LEAL BUITRAGO, Francisco El Oficio de la Guerra, La Seguridad Nacional en Colombia. Tercer Mundo Editores. Bogotá. 1994.

LEAL BUITRAGO, Francisco. La Inseguridad de la Seguridad. Colombia 1958 - 2005. Ed. Planeta.

LLORENTE, Juan Antonio. Historia crítica de la Inquisición en España.

LONDOÑO CÁRDENAS, Fabio Arturo. Historia de las Fuerzas Militares en Colombia, Policía.

MEJIA AZUERO, Juan Carlos. La Corte Penal Internacional y Las Fuerzas Armadas de Colombia, una mirada desde la trinchera. Editorial Dike. Bogotá 2006.

Ministerio de Defensa Nacional. Compilación de Disposiciones Legales Vigentes, 1964 - 1965. Tomo V. Bogotá Imprenta de las Fuerzas Militares. 1970.

OROZCO ABAD, Iván. Combatientes, Rebeldes y Terroristas, Guerra y Derecho en Colombia. Editorial Temis-Iepri. Universidad Nacional de Colombia. 1992.

OSPINA CARDONA, Juan Gildardo y BOLÍVAR SUÁREZ, Marco Aurelio. Fundamentos de Derecho Penal Militar. Editorial Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogota. 2004.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. La seguridad jurídica. Ariel Derecho. Barcelona. 1991.

Periódico El Tiempo, edición del 31 de agosto de 2006.

PIZARRO LEÓN-GÓMEZ, Eduardo. Una Democracia Asediada, Balance y Perspectivas del Conflicto Armado en Colombia. Grupo Editorial Norma. 2004.

Publicaciones Justicia Penal Militar, Ministerio de Defensa. Visión histórica, sistema acusatorio. Abril y septiembre de 2001.

Publicaciones Ministerio de Defensa. Modernización de la fuerza pública.

QUINTERO SARAIVA, Gonzalo. Pablo Morillo, General de dos mundos. Ed Planeta. Bogotá D. C. Abril de 2005.

Revista Historia de Nacional Geographic. Número 7. Madrid.

Revista Historia y Vida. No. 429. Año XXXV. España.

Revista Historia y Vida. No. 433. Año XXXVI. Barcelona. España.

Revista Historia y Vida. No. 437. Año XXXVI. Babilonia, la Antigua Capital del Oriente.

RUBIO LLORENTE, Francisco y DARANAS PELÁEZ, Mariano. Constituciones



de los Estados de la Unión Europea. Editorial Ariel S. A. Barcelona. 1996.  
SARTORI, Giovanni. Elementos de Teoría Política; Alianza Editorial 1992.

Sentencia C - 1149 de 2001. M. P. Dr. Jaime Araujo Rentarúa.

Sentencia C- 444 de 4 de octubre de 1995. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Sentencia C- 709 del 3 de septiembre de 2002. M. P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Sentencia C-1214, emitida por la Honorable Corte Constitucional, 21 de noviembre de 2001. Magistrada Sustanciadora, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Sentencia C-328 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sentencia C-444/95 M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Sentencia C-453, emitida por la Honorable Corte Constitucional en fecha de 20 de octubre de 1994 con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sentencia SU 1184 de 2001, 13 de noviembre. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

THIBAUD, Clement. Repúblicas en Armas. Ed. Planeta Colombia S. A. Bogotá 2003.

TOLEDO, Fernando. La Lengua del Romeraje.

TORRES ALMEIDA, Jesús C. Manuel Murillo Toro, Caudillo radical y reformador social. Ediciones El Tiempo. Bogotá. 1885.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. El Poder Judicial, garante del orden público.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com) Presupuesto y pie de fuerza 2005. Edición correspondiente a 1 de noviembre 1 de 2004.

## **ANEXO A**

### **DECRETO NÚMERO 1000 DE 1891**

**(5 DE NOVIEMBRE)**

**Por el cual se organiza un cuerpo de Policía Nacional**

**El Presidente de la República**

**Vistos los artículos 3° y 4° de la ley 23 de 1890**

#### **DECRETA:**

Artículo 1°. El Ministro de Gobierno procederá a organizar un Cuerpo de Policía Nacional que se encargue de los servicios de orden y seguridad de la capital de la República, bajo la dirección del profesor contratado en Francia en virtud de las facultades que concede al Poder Ejecutivo el artículo 4° de la Ley 23 de 1890 ya citada.

Artículo 2°. El cuerpo de Policía de que trata el artículo que antecede tendrá el siguiente personal:

Un director general

Un Sub-director

Un Secretario del Director

Un Escribiente de la Dirección

Un Médico

Un Habilitado - Tenedor de libros

Cinco comisarios de 1 a clase, jefes de distrito

Siete comisarios mayores de 2ª clase, Jefes de Servicio de Seguridad

Seis Comisarios de 2ª clase

Ocho comisarios mayores de 3ª clase

Ocho Oficiales Escribientes del Sub-director, de los Comisarios, Jefes de Distrito, del Comisario del Servicio de Seguridad

Cuatrocientos agentes.

Artículo 3°. Los empleados del Cuerpo de Policía gozarán de las asignaciones que van a expresarse, con excepción del Director General, que tendrá la remuneración fijada en el contrato respectivo, a saber

- El sub-director:	3.000
- El Secretario del Director:	1.200
- Los Escribientes de la Dirección, cada uno:	720
- El Médico:	1.800
- El Habilitado - Tenedor de libros:	1.200
- Los cinco Comisarios de 1º clase, Jefe de Distrito, cada uno:	1.200
- El Comisario del servicio de Seguridad:	1.200
- Los siete Comisarios Mayores de 2º clase, cada uno:	1.000
- Los seis Comisarios Mayores de 2ª clase, cada uno:	900
- Los ocho Comisarios Mayores de 3ª clase, cada uno:	800
- Los nueve Comisarios de 3ª clase, cada uno:	750
- Los ocho Escribientes del Sub-Director, de los Comisarios Jefes de Distrito y del Comisario Jefe del Servicio de Seguridad	
- cada uno	750
- Los cuatro agentes, cada uno	600

Parágrafo: en el caso de que la Policía Nacional desempeñe comisiones fuera de la capital de la República, los individuos en comisión, ya sean empleados superiores del Cuerpo, Comisarios, Secretarios, escribientes o simples Agentes, tendrán derecho a un sobresueldo proporcional a sus servicios y a su asignación

mensual. Este sobresueldo se fijará en el reglamento respectivo.

Artículo 4°. El Gobierno suministrará a los miembros del Cuerpo de Policía uniforme, equipo y armas.

Artículo 5°. Destínase la cantidad de dos mil pesos anuales para los gastos de alumbrado, escritorio y mobiliario de la Dirección general de la Policía y de los Comisarios de 1 a clase. El Ministro de Gobierno hará la distribución de estas sumas por resolución especial.

Artículo 6°. Son condiciones para ser empleado del Cuerpo de Policía las siguientes:

- Ser mayor de veintiún años y menor de cuarenta
- Saber leer, escribir y contar
- No haber sido condenado a sufrir pena corporal
- Estar en pleno goce de los derechos ciudadanos
- Tener complexión robusta, sin vicio alguno orgánico
- Poseer maneras cultas y carácter firme y suave.

Artículo 7°. El Cuerpo de Policía creado por el presente decreto dependerá del Ministerio de Gobierno y de él recibirá directamente órdenes o instrucciones. Sin embargo, el Gobierno delegará estas funciones cuando lo crea conveniente, al Gobernador del departamento de Cundinamarca, o al Alcalde de Bogotá; y en este caso el Director del Cuerpo cumplirá las órdenes que se le comuniquen por las autoridades mencionadas, siempre que no estén en contradicción con el Reglamento.

Artículo 8°. Desde el día que principie a funcionar el cuerpo de Policía Nacional, quedan eliminadas las entidades conocidas con el nombre de Policía

Departamental, Policía Municipal y Cuerpo de Serenos. La Policía Nacional prestará los servicios de que están actualmente encargadas dichas entidades, de acuerdo con los convenios celebrados o que se celebren con el Departamento de Cundinamarca y la municipalidad de Bogotá.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo no se refiere a las Inspecciones de Policía establecidas por ordenanzas del Departamento de Cundinamarca o acuerdos de la Municipalidad de Bogotá, cuyos' jefes sean funcionarios administrativos o de instrucción criminal conforme al Código de Policía; ni impide que el Departamento organice y sostenga una sección de gendarmes para la conducción de los presos, servicio de juzgado y cárceles, y otras necesidades urgentes.

Artículo 9°. El Ministro de Gobierno queda encargado de expedir el Reglamento del Cuerpo de Policía Nacional y fijar claramente las relaciones de éste con el Gobernador de Cundinamarca, el Alcalde de Bogotá y los Inspectores de Policía local, así como los servicios que debe prestar a estos funcionarios y la forma y modo de prestarlos. En este Reglamento se determinarán las funciones del Cuerpo de Policía en cuanto se trate de la conservación de la tranquilidad social; del auxilio a las autoridades nacionales, departamentales y municipales, siempre que se las desobedezca o falte al respeto; de la moralidad pública, del aseo y ornato de la población y, por último, de los medios que deban emplearse para prevenir los delitos o faltas, perseguir a los delincuentes, e impedir que se turbe el orden en las calles, plazas o parques, paseos, teatros y demás espectáculos permitidos.

Artículo 10°. Por decreto especial se harán los nombramientos de empleados del Cuerpo de Policía y se dispondrá lo conveniente para que su funcionamiento corresponda a las necesidades que debe satisfacer.

Dado en Bogotá, a 5 de noviembre de 1891.

**Carlos Holguín.**

El Ministro de gobierno,

**Antonio Roldán.**

**ANEXO B**  
**DECRETO NÚMERO 1175 DE 1891**  
**(29 DE DICIEMBRE)**  
**Reformatorio del mercado con el número 1.000 de 5 de noviembre último**  
**El Presidente de la República**

**DECRETA:**

Artículo 1°. Se reforma el artículo 2° del Decreto número 1.000 de 5 de noviembre de 1891, así:

1°. La Oficina Médico - Legal, del departamento prestará sus servicios al cuerpo de policía, y en consecuencia se suprime la plaza de médico creada por el inciso 6°;

2°. Habrá siete comisarios de primera clase, en lugar de los cinco que fijó el inciso 8°. De estos empleados, cinco serán jefes de distrito o circunscripción, uno jefe de la división central y otro, jefe de la sección de seguridad;

3°. De los siete comisarios mayores de segunda clase de que trata el inciso 9°, seis serán destinados a servir como 2° de los jefes de distrito y de la división central, y uno como jefe del distrito de Chapinero;

4°. Suprímese el cargo de comisario mayor de segunda clase creado por el inciso 10°;



5°. Los seis comisarios de segunda clase creados por el inciso 11, se destinarán a las cinco circunscripciones de Bogotá y a la división central;

6°. Tendrá un comisario mayor de tercera clase cada uno de los cinco distritos de Bogotá, el de Chapinero, la división central y la de seguridad;

7°. En vez de los nueve comisarios de tercera clase señalados en el inciso 13, habrá ocho solamente, destinados cinco a las comisarías mayores de tercera clase.

Artículo 2°. Los cuatrocientos agentes de policía se repartirán en tres clases, así: la 1ª con ciento cincuenta individuos, la 2ª con ciento veinticinco, y la 3ª con ciento veinticinco también.

Artículo 3°. Cada agente de 1ª clase ganará \$50.00 mensuales; cada uno de los de la segunda, \$45.00 y los de la tercera, \$40.00.

Artículo 4°. El artículo tercero del citado decreto queda reformado así:

1°. Suprimanse los \$1.800.00, sueldo anual del médico.

2°. El sueldo anual del habilitado será de \$1.800.00 en vez de \$1.200 que señala el inciso 6°.

3°. El inciso 14 queda reformado en los términos del artículo 3° de este decreto.

Artículo 5°. El Director de la Policía Nacional destinará diariamente al servicio de la Alcaldía el número de agentes que fuere necesario, sin que esto modifique su dependencia del Cuerpo.

Transitorio. El Cuerpo de Policía principiará funciones el 1 ° de enero de 1892.

Artículo 6°. Se declaran interinos todos los nombramientos hechos en el Cuerpo de Policía, excepto los de Director y Sub-director.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá, a 29 de diciembre de 1891.

**Carlos Holguín.**

El Ministro de Guerra, encargado del despacho de Gobierno,  
**Olegario Rivera.**

## **ANEXO C**

### **LEY 11 DE 1910**

**(JUNIO 18)**

**(Sobre Gendarmería Nacional)**

**La Asamblea Nacional de Colombia,**

### **DECRETA:**

Artículo 1°. Organízase militarmente la Gendarmería Nacional, la cual tiene por objeto prestar mano fuerte al gobierno en donde quiera que fuere necesario, y se ocupará especialmente en la custodia de correos, guardia de cárceles, de presidios, etc.

Parágrafo. La gendarmería nacional se regirá por las leyes y reglamentos militares, y estará sometida directamente al Ministerio de Guerra.

Artículo 2°. La gendarmería se formará de preferencia con miembros del ejército que hayan cumplido tiempo de servicio y reúnan las condiciones exigidas en el respectivo reglamento.

Artículo 3°. Autorízase al Poder Ejecutivo para aumentar el personal de las secciones de Gendarmería que existen, hasta con trescientos individuos.

Parágrafo. El personal de las nuevas secciones constará de siete capitanes, siete tenientes, siete subtenientes, sesenta gendarmes de primera y veinticuatro de segunda clase, distribuidos de acuerdo con las necesidades que el servicio exija.

Artículo 4°. En lo sucesivo, los gendarmes de primera clase tendrán un sueldo mensual de veintidós pesos (\$22.00) y de veinte pesos (\$20.00) los de segunda clase.

Parágrafo. Los gendarmes que tengan servicio en un clima malsano gozarán de un 25 de sobresueldo.

Artículo 5°. Calcúlase en cuarenta y cuatro mil pesos (\$44.000.00) el gasto que ocasionará el cumplimiento de esta ley, el cual se considera incluido en el presupuesto de la vigencia en curso, como crédito adicional.

Artículo 6°. La siguiente ley regirá desde su sanción.

Dada en Bogotá, a 15 de junio de 1910

El Presidente,

**L. Segovia.**

El Secretario, **Marcelino Uribe**

Poder Ejecutivo. Bogotá, junio 18 de 1910.

Publíquese y ejecútese.

**Ramón González Valencia.**

**José Medina,**

Ministro de Guerra.

**ANEXO D**  
**LEY 41 DE 1915**  
**(NOVIEMBRE 4)**

**Por la cual se organiza la Policía Nacional y se le señalan sus atribuciones**

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

Artículo 1°. La Policía Nacional tiene por objeto primordial conservar la tranquilidad pública en la capital de la república y en cualquier punto donde deban ejercer sus funciones, proteger a las personas y las propiedades, y prestar el auxilio que reclamen la ejecución de las leyes y las decisiones del Poder Judicial.

Artículo 2°. Sin perjuicio del objeto primordial asignado por el artículo anterior a la Policía Nacional, podrá también ésta emplearse como auxiliar en cualquier otro servicio público que reclame la intervención de la fuerza armada, o en calidad de Resguardos de las Rentas Nacionales.

Artículo 3°. La policía Nacional dependerá directamente, como Guardia Civil, del Ministerio de Gobierno y estará a cargo de un Director General de libre nombramiento y remoción del Poder ejecutivo.

Parágrafo. Para los efectos de la organización e instrucción del Cuerpo, el gobierno conservará las facultades que le fueron atribuidas en el artículo 4° de la Ley 23 de 1890.

Artículo 4°. El Cuerpo de Policía Nacional se distribuirá en tres grupos, según las necesidades del servicio, así: uno destinado a la vigilancia y seguridad; otro a una guardia civil de gendarmería, y el último, de Policía Judicial.

Artículo 5°. El grupo o Cuerpo de vigilancia y seguridad se organizará en divisiones y éstas en subdivisiones y secciones, según las necesidades del servicio; la guardia de gendarmería civil destinada a la custodia de correos, guardias de colonias penales, conducción de reos, etc., será distribuida en secciones y estará formada, de preferencia, con miembros del ejército que hayan cumplido el tiempo de servicio y reúnan, además, las condiciones que exijan los respectivos reglamentos; y el grupo de policía judicial será dividido igualmente en secciones.

Artículo 6°. Las divisiones y subdivisiones del cuerpo de vigilancia y seguridad estarán a cargo de comisarios jefes de las circunscripciones, según las clases y grados que establezcan los reglamentos y constarán del número de agentes que las circunstancias de cada localidad requieran; las secciones numéricas de la guardia civil estarán a cargo de comisarios primeros y segundos, jefes de gendarmes de primera y segunda clase; el Cuerpo de Policía Judicial será atendido por un prefecto de Policía y por los jefes y comisarios de investigación, inspector de permanencia y auxiliares de seguridad.

Artículo 7°. Los miembros de la Policía, de la gendarmería, de los cuerpos de zapadores y otros armados al servicio del Estado serán juzgados y castigados por las contravenciones y faltas contra la disciplina, de acuerdo con los reglamentos especiales que dicte el Poder Ejecutivo para cada uno de dichos cuerpos. Tales reglamentos en la parte respectiva, deben adaptarse a los que rijan para el ejército. En cuanto a delitos comunes, los miembros de los indicados cuerpos quedan

sujetos a la jurisdicción ordinaria.

Artículo 8°. Los servicios que debe prestar la Policía Nacional en los distintos ramos, lo mismo que sus atribuciones, serán fijados en reglamentos especiales.

Artículo 9°. El personal y las asignaciones de los empleados de la Policía Nacional serán señalados por el Poder Ejecutivo, mientras se dicta la ley general de asignaciones civiles.

Parágrafo. Los sueldos de los empleados y gendarmes de la guardia civil serán iguales a los del cuerpo de seguridad y vigilancia.

Artículo 10. Los jefes de Investigación criminal y los inspectores de permanencia, como jefes de policía judicial, conocerán y fallarán a prevención con los jefes e inspectores municipales de policía local, sobre delitos y contravenciones de competencia de la policía, según las ordenanzas de las asambleas respectivas.

Artículo 11. Los procedimientos que deben adoptarse para la aplicación de las penas o los delitos y contravenciones, son los ordinarios y verbales determinados en el artículo anterior.

Artículo 12. Los recursos de apelación o consulta de las resoluciones o sentencias que dicten los jefes de Policía Nacional, se llevarán a efecto ante el Prefecto de policía Judicial y los recursos de queja ante los jueces ordinarios.

Artículo 13. Los penados con multas, que fueren insolventes, o que no las paguen oportunamente, serán castigados con un día de arresto por cada cuatro pesos de multa que deben pagar, sin computar fracciones; pero cuando la cuantía no llegue a cuatro pesos, serán siempre castigados con un día de arresto.

Artículo 14. El Director General de la Policía Nacional es funcionario de instrucción, pero no tiene obligación de ejercer esta facultad. En el caso de que se dé denuncia ante él por la comisión de algún delito y no avoque el conocimiento, debe dar aviso a otro funcionario de instrucción, para que levanten el sumario en cualquier punto de la república, según las circunstancias lo exijan.

Artículo 15. De las causas que se sigan contra el Director General de la Policía Nacional por responsabilidad o por delitos comunes, conocerá la Corte Suprema de Justicia, según los ordinales 4° y 5° del artículo 40 de la ley 147 de 1888.

Artículo 16. La Policía Judicial tiene por objeto la averiguación de los delitos que se cometieren en su territorio o demarcación; practicar, según sus atribuciones, las diligencias necesarias para comprobar los delitos y descubrir a los culpables y recoger todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito que puedan desaparecer, para ponerlos a disposición de la autoridad judicial. El cumplimiento de estos deberes y la práctica de estas diligencias serán obligatorios para los miembros de ella, ya sean de carácter nacional, departamental o municipal.

Artículo 17. Los jefes y comisarios de investigación e inspectores de permanencia pasarán el mismo día o dentro de los tres siguientes al que reciban el denuncia de un delito o tengan conocimiento de su perpetración, las primeras diligencias de prevención que hayan practicado, al jefe o inspector de policía del terreno dentro del cual se haya cometido el hecho, y cesará su intervención en ellas, previo aviso al Director General, quien puede disponer que el prefecto de policía judicial o uno de los jefes o comisario de investigación, continúe el sumario hasta perfeccionarlo o remitirlo al juez competente.

Artículo 18. Las autoridades judiciales al requerir el auxilio de la Policía, lo harán por medio de despachos, indicando el objeto para que se necesite la cooperación de la fuerza, o precisando la diligencia civil o criminal que deba practicarse.



Artículo 19. Caerán siempre en conmino las armas que llevare el ofensor al cometer un daño o inferir una injuria, si las hubiere mostrado en ademán agresivo.

Parágrafo. El comiso de las armas será decretado por el Director General a su prudente arbitrio, según los casos y circunstancias.

Artículo 20. Los sueldos o raciones de los gendarmes de primera y segunda clase, y agentes de segunda y tercera clase, no pueden ser embargados judicial ni administrativamente, por asimilárseles a individuos de tropa.

Artículo 21. El gobierno reglamentará la presente ley y llenará los vacíos que pueden ocurrir sobre reorganización de la Policía Nacional, aumentando o disminuyendo ésta, según las necesidades del servicio.

Parágrafo. Corresponde igualmente al Poder Ejecutivo la organización y reglamentación de la Caja de Gratificaciones y Recompensas y la Fondos Especiales de la misma Policía, establecidas por decretos del gobierno.

Artículo 22. Derógase la Ley 11 de 1910.

Dada en Bogotá, a tres de noviembre de mil novecientos quince.

El Presidente del Senado,  
**Marcelino Arango**

El Presidente de la Cámara de Representantes,

**A. Dulcey.**

El Secretario de la Cámara de Representantes,  
**Fernando Restrepo Briceño**

Poder Ejecutivo. Bogotá, noviembre 4 de 1915. Publíquese y ejecútese.  
**José Vicente Concha.**

El Ministro de Gobierno,  
**Miguel Abadía Méndez.**

**ANEXO E**

**LEY 72 DE 1930**

**(Diciembre 13)**

**En desarrollo del Artículo 168 de la Constitución Nacional**

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

Artículo 1°. La fuerza armada no es deliberante. En consecuencia, los miembros del ejército, de la policía nacional y de los cuerpos armados de carácter permanente, departamentales o municipales, no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo.

Artículo 2°. Esta ley regirá desde su sanción.

Dada en Bogotá, a trece de diciembre de mil novecientos treinta.

El Presidente del Senado,

**Miguel Jiménez López**

El Presidente de la Cámara de Representantes,

**José Camacho Carreño**

El Secretario del Senado,

**Antonio Orduz Espinosa**

El Secretario de la Cámara de Representantes,

**Fernando Restrepo Briceño**

Poder Ejecutivo,

Bogotá, diciembre 13 de 1930.

**Enrique Olaya Herrera.**

El Ministro de Guerra,

**Agustín Morales Olaya.**

## **ANEXO F**

### **DERETO 2244 DE 1948 (4 DE JULIO)**

**Por el cual se deroga el decreto número 1021 de 2 de abril de 1946 y se dictan otras disposiciones**

**El Presidente de la República de Colombia**

**En uso de la facultad que le otorga el artículo 28 de la ley 74 de 1945 y,**

#### **CONSIDERANDO:**

Que por el decreto legislativo número 1403 de 30 de abril pasado, dictado en uso de las facultades que confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, artículo 3°, se ordenó el licenciamiento total del personal uniformado de la Policía Nacional;

Que por fuerza de ese licenciamiento se ha eliminado la manera de verificar ascensos, tanto en el personal de la tropa, como en el de la Oficialidad y, por ende, es de imposible aplicación el escalafón establecido en el Decreto 1021 de 1946;

Que en los nuevos grupos que se instruyen para el nuevo personal que la policía, se hacen precisos los grados de Oficiales y Suboficiales, en sus diversas categorías, pues transcurrirá mucho tiempo sin que la Escuela "General Santander" confiera los primeros grados de agentes, para ascender luego a suboficiales, y de Tenientes Segundos, para ascender en las demás categorías de Oficiales, y

Que, en consecuencia, el escalafón creado por aquel Decreto número 1021, es un inconveniente para hacer las designaciones que la premura del tiempo lo requiere,

DECRETA:

Artículo 1°. Derógase el decreto 1021 de 1946.

Artículo 2°. El Gobierno podrá nombrar directamente, Sin cursos previos, los individuos que componen la Suboficialidad y Oficialidad de planta de la Policía Nacional, en sus distintas categorías, pero escogiendo para ello a suboficiales y Oficiales del Ejército Nacional, bien en servicio activo o en uso de buen retiro.

Artículo 3°. Quedan derogadas las demás disposiciones contrarias al presente Decreto.

Artículo 4°. El presente Decreto regirá desde su publicación.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá a 3 de julio de 1984.

**MARIANO OSPINA PÉREZ**

El ministro de gobierno,

**DARIO ECHANDÍA**

## **ANEXO G**

### **Decreto 1814 del 13 de junio de 1953**

#### **Por medio del cual cambian de nombre las Fuerzas Militares**

Artículo 1º. A partir de la fecha de este decreto, el Comando General de las Fuerzas Militares se denominará Comando General de las Fuerzas Armadas.

Artículo 2º. Preceptúa, las Fuerzas Armadas comprenden: El comando General de las Fuerzas Armadas, el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, las Fuerzas de Policía.

Artículo 3º. La Policía Nacional pasará desde la fecha de expedición de este decreto a formar parte activa del Ministerio de Guerra como el cuarto componente del Comando General de las Fuerzas Armadas, con presupuesto y organización propios y prestará los servicios que por ley le corresponde.

Por último faculta al gobierno para dictar las disposiciones que permitan organizar el funcionamiento del Cuerpo de Policía. Desde esta fecha hasta nuestros días la Policía Nacional ha permanecido adscrita al Ministerio de Defensa.

## **ANEXO H**

### **DECRETO NÚMERO 1426 DE 1954 (MAYO 4)**

**Por el cual se establecen una normas de Justicia 'Penal Militar en relación  
con los miembro de las Fuerzas de Policía**

**El Presidente de la República de Colombia**

**En uso de sus facultades legales y de las especiales que le confiere el  
artículo 121 de la constitución Nacional, y**

#### **Considerando:**

- 1°. Que por decreto número 1814 de 1953 se incorporaron las Fuerzas de Policía a las Fuerzas Armadas;
- 2°. Que es necesario reglamentar esa incorporación especialmente en lo relativo a la administración de Justicia Penal Militar,

#### **DECRETA:**

Artículo 1°. De todos los delitos que cometan miembros de las Fuerzas de Policía en servicio activo conocerá la Justicia Penal Militar.

Artículo 2°. De los delitos previstos en el Código de Justicia Penal Militar que cometan los civiles al servicio de las Fuerzas de Policía y de los delitos comunes



cometidos por los mismos civiles con ocasión del servicio o con pretexto de él, conocerá la Justicia Penal Militar.

Artículo 3°. En los procesos penales militares contra Oficiales de la Policía hasta el grado de Coronel, inclusive, o contra civiles con categoría de Oficial al servicio de esa institución:

- a. El sumario lo inicia y adelanta el Juez de Instrucción Penal Militar o el Auditor de Guerra que designe, de oficio, o a solicitud del Comando de la Policía, o de la Inspección General de las mismas, el Comandante del Arma o de la Brigada en cuyo territorio haya ocurrido el hecho.
- b. Es juez de primera instancia el Comandante de la Policía o el Oficial Superior de las Fuerzas Armadas en quien éste delegue esa función. El juicio se celebrará con intervención de un Consejo de Guerra Superior.

Artículo 4°. En los procesos penales militares contra sindicados pertenecientes a las Fuerzas de Policía, que no sean Oficiales ni Civiles no esta categoría:

- a. el sumario lo inicia y adelanta el Oficial de las Fuerzas Armadas que designe el Comandante de la Policía, o el Juez de Instrucción Penal Militar, o el Auditor de Guerra que para casos especiales nombre el Comandante del Arma o de la Brigada en cuyo territorio se haya cometido el hecho.
- b. es Juez de primera instancia el Oficial de las Fuerzas Armadas que designe para cada caso el respectivo Comandante de Arma o de Brigada. se fallará sin intervención de Consejos de Guerra si se procede por delitos contra los bienes del Estado, o por abandono del servicio, abandono del puesto o desertión.

- c. Cuando se proceda por otros delitos se procederá en la misma forma el Juez de primera instancia, pero el juicio debe celebrarse con intervención de un Consejo de Guerra Ordinario.

Artículo 5°. El Ministerio Público estará representado en todos los procesos a que se refieren los artículos anteriores por el Inspector General de las Fuerzas Armadas o por el oficial de las mismas que éste designe.

Artículo 6°. En todos los procesos a que se refieren los artículos anteriores, la segunda instancia y los recursos extraordinarios de casación y revisión se tramitarán ante el tribunal Superior Militar y ante la Corte Militar de Casación y Revisión, respectivamente.

Artículo 7°. Los Vocales de los Consejos de Guerra que se convoquen contra miembros de las Fuerzas de Policía, pueden pertenecer o no a éstas, pero serán siempre Oficiales de las Fuerzas Armadas.

Artículo 8°. Para efectos de la aplicación de las normas de la Justicia Penal Militar, los agentes uniformados de la Policía de Vigilancia, los de la Aduana, los de los Resguardos y los de Circulación y Tránsito, se considerarán como soldados.

Artículo 9°. En todos aquellos casos en que el Libro 11 del código de Justicia penal Militar se refiere a los Militares, las respectivas disposiciones se aplicarán a los miembros de las Fuerzas de Policía.

Artículo 10. Créase la Auditoría del Comando de las Fuerzas de Policía, que será servida por el siguiente personal:

- 1 auditor (segunda categoría)
- 1 Adjunto especial secretario
- 1 Adjunto 1 ° escribiente

Parágrafo: el auditor y los Adjuntos a que se refiere este artículo disfrutarán de las asignaciones que a estos cargos correspondan en el Ministerio de Guerra.

Artículo 11. Los Auditores visitadores de la Inspección General de las Fuerzas Armadas podrán ser comisionados para adelantar investigaciones en procesos contra miembros de las Fuerzas de Policía, cuando así lo, solicitare el Inspector.

Artículo 12. Todos los negocios penales en curso contra miembros de las Fuerzas de Policía, pasarán a los funcionarios a quienes les corresponda dentro de la organización de la justicia Penal Militar, cualquier que sea el Estado en que se encuentren.

Artículo 13. El Gobierno apropiará las partidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto.

Artículo 14. Este decreto rige a partir de la fecha de su expedición y se suspenden todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá, a 4 de mayo de 1954.

Teniente General GUSTAVO ROJAS PINILLA

El Ministro de Gobierno  
Lucio Pabón Núñez

El Ministro De Relaciones Exteriores  
**Evaristo Sourdis**

El Ministro de Justicia  
**Brigadier General Gabriel París G.**

El Ministro de Hacienda y Crédito Público  
**Carlos Villaveces**

El Ministro de Guerra  
**Brigadier General Gustavo Berrío M.**

El Ministro de Agricultura y Ganadería  
**Brigadier General Arturo Charry**

El ministro de trabajo  
**Aurelio Caicedo Eyerbe**

El Ministro de Salud Pública  
**Bernardo Henao Mejía**

El Ministro de Fomento  
**Alfredo Rivera Valderrama**

El Ministro de Minas y Petróleo

**Pedro Nel Rueda Uribe**

El Ministro de Educación Nacional

**Daniel Henao Henao**

El Ministro de Comunicaciones

**Coronel Manuel Agudelo G.**

El Ministro de Obras Públicas

**Santiago Trujillo Gómez**

## **ANEXO I**

**LEY 141 DE 1961**

**(DICIEMBRE 16)**

**Por la cual se adopta una legislación de emergencia**

**Y se dictan otras disposiciones**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

Artículo 1°. Adóptense como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958) en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores.

Artículo 2°. Esta ley regirá desde su sanción.

Dada en Bogotá, O.E., a quince de diciembre de mil novecientos sesenta y uno.

El Presidente del Senado,

**ARMANDO L. FUENTES**

El Presidente de la Cámara de Representantes,

**AGUSTÍN ALJURE**

El Secretario del Senado,

**MANUEL ROCA CASTELLANOS**

El Secretario de la Cámara de Representantes,

**ALBERTO PAZ CÓRDOBA**

República de Colombia - Gobierno Nacional

Bogotá. D.E., 16 de diciembre de 1961.

Publíquese y ejecútese.

**ALBERTO LLERAS**

El Ministro de Defensa,

**FERNANDO LONDOÑO Y LONDOÑO**

## **ANEXO J**

### **DECRETO 2341 DE 1971**

**(diciembre 03)**

por el cual se organiza la Defensa Civil  
creada por el Decreto número 3398 de 1965

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA  
en uso de las facultades extraordinarias  
que le otorga la Ley 7a. de 1970

### **DECRETA**

#### **CAPITULO I** **NATURALEZA Y FUNCIONES**

ARTICULO 1°.- La Dirección Nacional de la Defensa Civil creada por el Decreto número 3398 de 1965, se denominará en adelante "Defensa Civil Colombiana" y se organiza como establecimiento público, esto es, como un Organismo dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente adscrito al Ministerio de Defensa Nacional.

ARTICULO 2°.- Modificado. Decreto Ley 919 de 1989, arto 68

"La Defensa Civil tiene su domicilio en la ciudad de Bogotá D.E., y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional, para lo cual puede organizar unidades o dependencias seccionales o regionales".

ARTICULO 3°.- Modificado. Decreto Ley 919 de 1989, arto 68



"Corresponde a la Defensa Civil Colombiana, como integrante del Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres, ejecutar los planes programas, proyectos y acciones específicas que se le atribuyan en el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, así como participar en las actividades de atención de desastres o calamidades declaradas, en los términos que se definan en las declaratorias correspondientes y, especialmente, en la fase primaria de atención y control".

ARTICULO 4°.- Modificado. Decreto Ley 919 de 1989, arto 68

"La Defensa Civil Colombiana cumple las siguientes funciones:

- a) Prevenir y controlar las situaciones de desastre y calamidad en la fase primaria de prevención inminente y de atención inmediata y, cuando ellas hayan sido declaradas, actuar en los términos definidos en los actos administrativos de declaratoria de tales situaciones.
- b) Colaborar en la conservación de la seguridad interna y en el mantenimiento de la soberanía nacional.
- c) Promover, entrenar y organizar a la comunidad para los efectos de las funciones señaladas en este artículo".

## **CAPITULO II**

### **DIRECCION Y ADMINISTRACION**

ARTICULO 5°.- Modificado. Decreto Ley 2068 de 1984, arto 1°.

La Defensa Civil Colombiana estará dirigida, administrada y orientada por la Junta Directiva, el Director General y los demás funcionarios que la Junta determine, quienes desempeñarán sus funciones dentro de las facultades y con las atribuciones

que este Decreto y los estatutos les confieran, y en lo no previsto en ellos, en armonía con las leyes vigentes.

ARTICULO 6°.- Modificado. Decreto Ley 2162 del 30 de diciembre de 1992, artículo 42 y 43. La Junta Directiva de la Defensa Civil Colombiana, estará integrada por los siguientes miembros:

- a.- El Ministro de Defensa Nacional, o su delegado, quien la presidirá.
- b.- El Ministro de Gobierno o su Delegado.
- c.- Un Delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito público.
- d.- El Ministro de Salud pública o su delegado.
- e.- El Ministro de Comunicaciones o su delegado.
- f.- El Ministro de Obras Públicas y transporte o su delegado.
- g.- El Comandante General de las Fuerzas Militares o su delegado.
- h.- El Director General de la Policía Nacional o su delegado.

ARTICULO 43 del Decreto Ley 2162 del 30 de diciembre de 1992. **Normas Generales** para las Reuniones de la Junta Directiva.- En ausencia del Ministro de Defensa Nacional, presidirá la reunión de la Junta Directiva de la Defensa Civil, el Ministro a quien corresponda de acuerdo con la precedencia determinada por la Ley. Cuando no asistiere ningún Ministro, presidirá la reunión de la Junta Directiva, el Comandante General de las Fuerzas Militares.

El Director General de la entidad asistirá a las reuniones de la Junta Directiva con derecho a voz pero sin voto.

Actuará como Secretario en las reuniones de la Junta Directiva, el funcionario que determine el Director General de la Defensa Civil Colombiana.

PARAGRAFO.- La Junta Directiva podrá sesionar válidamente con la asistencia de cinco (5) de sus miembros y las decisiones se tomarán por mayoría.

ARTICULO 7°.- Modificado. Decreto Ley 2068 de 1984, arto 1°.

La Junta Directiva tendrá las siguientes funciones:

- a. Formular la política general del organismo y los planes y programas que le corresponda desarrollar, de conformidad con las reglas que prescriban los Estatutos, consultando la política gubernamental.
- b. Con aprobación del Gobierno Nacional, expedir el Estatuto Interno de la Entidad, determinar la estructura interna y la planta de personal.
- c. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de ingresos y gastos en las fechas que señale los reglamentos, así como los traslados presupuestales necesarios para la ejecución de los programas de la Entidad y autorizar los gastos extraordinarios.
- d. Aprobar los acuerdos de obligaciones y de gastos para la ejecución presupuestal.

- e. Autorizar las transacciones financieras que proponga la Dirección de la Entidad, con el fin de obtener recursos para el cumplimiento de su objetivo social.
- f. Aprobar los estados financieros periódicos que deba elaborar la Entidad.
- g. Autorizar a la Dirección General para celebrar o ejecutar todos los actos, operaciones o contratos comprendidos en el objeto de la Entidad, de acuerdo con las cuantías y demás requisitos que prevea el Estatuto Interno.
- h. Autorizar la gestión y la contratación de empréstitos internos o externos de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
- i. Cumplir y hacer cumplir las políticas que adopte el Gobierno Nacional y las suyas propias.
- j. Autorizar todos aquellos proyectos de inversión que por su importancia y cuantía así lo requieran, según lo establezca el Estatuto Interno.
- k. Las demás que le señalen las disposiciones legales y el Estatuto Interno de la Entidad.

ARTICULO 8°.- El Director Nacional de la Defensa Civil Colombiana es agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción.

ARTICULO 9°.- Modificado. Decreto Ley 2068 de 1984, arto 1°.  
Son funciones del Director General:

- a.- Dirigir, coordinar, supervisar y dictar normas para el eficiente desarrollo de las actividades de la Entidad, en cumplimiento de las políticas adoptadas por la Junta Directiva.
- b.- Suministrar informes a la Secretaría General del Ministerio de Defensa Nacional, Oficina de Planeación, en la forma que ésta lo determine, sobre el estado de ejecución de los programas que corresponden al organismo.

Así mismo, rendir al Presidente de la República, a través del Ministro de Defensa Nacional, los informes generales y periódicos o particulares que se le soliciten sobre las actividades desarrolladas, la situación general de la Entidad y las medidas adoptadas que puedan afectar el curso de la política del Gobierno.

- c.- Presentar a la Junta Directiva los planes que se requieran para desarrollar los programas de la Entidad, en cumplimiento de las políticas adoptadas.
- d. Someter a la aprobación de la Junta Directiva el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos de cada vigencia fiscal, así como los estados financieros periódicos de la Entidad, en las fechas que señalen los reglamentos.
- e. Someter a la aprobación de la Junta Directiva los acuerdos de obligaciones y de gastos, los proyectos de traslados presupuestales, gastos extraordinarios, y proyectos de inversión que por su naturaleza y cuantía así lo requieran.
- f. Preparar y presentar para aprobación de la Junta Directiva los estatutos y reglamentos internos de la Entidad, o sus modificaciones.

- g. Celebrar todos los actos, operaciones y contratos comprendidos en el objeto de la Entidad, de acuerdo con las cuantías y demás requisitos que prevea el Estatuto Interno de la Institución.
- h. Constituir mandatarios que representen a la Entidad en negocios judiciales y extrajudiciales.
- i. Nombrar, contratar, dar posesión, y remover, conforme a las disposiciones legales, a los empleados de la Entidad.
- J. Representar a la Entidad como persona jurídica y autorizar con su firma los actos y contratos en que ella tenga que intervenir.
- K. Velar por la correcta recaudación e inversión de los recursos de la Entidad y ejercer las acciones judiciales o extrajudiciales a que haya lugar, en defensa de los intereses Institucionales.
- I. representar las acciones o derechos que la entidad posea en otros organismos
- II. Establecer las políticas relacionadas con la capacitación, entrenamiento y bienestar del personal, tendientes al mejoramiento de la capacidad administrativa y operativa de la Entidad
- m. Dictar las providencias sobre .reconocimiento de personería jurídica a las organizaciones de Defensa Civil, de conformidad con los preceptos legales y normas del presente decreto, y cancelar dicha personería a las que incurran en causales que den lugar a tal determinación, con arreglo a la Ley, Estatutos y Reglamentos del organismo.

- n. Ejercer las demás funciones que le señalen los Estatutos y la Junta Directiva, así como aquellas que por su naturaleza le correspondan como funcionario ejecutivo y que no estén atribuidas a otra autoridad.

ARTICULO 10°.- Derogado. Decreto Ley 2068 de 1984, arto 3°.

ARTÍCULO 11°.- El Director de la Defensa Civil Colombiana es miembro del Consejo Nacional de Seguridad.

### **CAPITULO III**

#### **PATRIMONIO Y CONTROL FISCAL**

ARTICULO 12°.- El patrimonio de la Defensa Civil Colombiana está constituido por:

- a. Los bienes y demás elementos pertenecientes a la Dirección Nacional de la Defensa Civil, constituida por el Decreto Ley Número 3398 de 1965 y reglamentada por el Decreto Número 1463 de 1970.
- b. Las apropiaciones que se incluyen en el presupuesto nacional para atender el correcto funcionamiento de la Entidad.
- c. Las sumas que le destinen entidades oficiales o particulares

ARTICULO 13°.- No se dará a los bienes administrativos por el establecimiento público que se constituye por este Decreto, una destinación diferente a la ejecución de los programas adoptados por el mismo y al cumplimiento de las tareas previstas en el ordenamiento legal.

ARTICULO 14°.- La obtención de aportes financieros especiales del Gobierno se hará previa presentación del certificado expedido por el Ministro de Defensa Nacional que acredite la conformidad de los programas de la Defensa Civil Colombiana con los planes sectoriales adoptados sobre el particular o por las necesidades surgidas de emergencia y seguridad pública.

ARTICULO 15°.- El control fiscal de la Defensa Civil Colombiana se ejerce por el Auditor que para el efecto designe la Contraloría General de la República quien desempeña sus funciones con sujeción a los preceptos normativos de esta Entidad.

ARTICULO 16°.- Cuando las operaciones de la Defensa Civil Colombiana se proyecten con miras a contrarrestar los efectos de cualquier calamidad pública, emergencia, conflagración o desastre natural o a coordinar el auxilio que a las víctimas otorguen entidades públicas o privadas, el manejo de fondos aplicables a misiones de socorro, evacuación, campamentación y rehabilitación de emergencia podrá realizarse sin el requisito de control previo por parte de la entidad fiscalizadora. Los suministros o pedidos que formule la Defensa Civil Colombiana en los eventos contemplados en este artículo, pueden perfeccionarse sin los requisitos de licitación pública y contrato escrito, con autorización de la Junta Directiva.

ARTICULO 17°.- En el evento contemplado en el artículo anterior, cumplida la operación de rescate o auxilio, el Director Nacional dará cuenta de las inversiones o erogaciones realizadas a la Junta Directiva de la Institución y a la Contraloría General para el fenecimiento correspondiente.



## **CAPITULO IV**

### **PERSONAL**

ARTICULO 18°.- Para todos los efectos legales las personas que prestan sus servicios en la Defensa Civil Colombiana, tendrán el carácter de empleados públicos. No obstante lo anterior, podrán vincularse mediante contrato de trabajo las personas que desempeñan actividades en operaciones de seguridad.

ARTICULO 19°.- Modificado. Decreto 2701 de 1988, artículo 7°.

**Remuneración.-** El régimen de remuneraciones para el personal de empleados públicos de que trata el presente Decreto, será el determinado por las disposiciones vigentes.

Las remuneraciones de los trabajadores oficiales serán convenidas en los respectivos contratos de trabajo.

ARTICULO 20°.- Modificado. Decreto 2701 de 1988, artículo 1°.

**Alcance.-**El presente Decreto determina el régimen de Prestaciones Sociales y Asistenciales, aplicable a los empleados públicos y trabajadores oficiales de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional.

En consecuencia, los empleados públicos y trabajadores oficiales de la Entidad, no se registrarán por las normas establecidas para el personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional.

ARTICULO 21°.- Derogado. Ley 200 de 1995, artículo 20.

ARTICULO 22°.- Por la naturaleza de la Entidad, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional y por los fines que desarrolla relacionados con el servicio público de la seguridad nacional, sus empleados y trabajadores no pertenecen a la carrera administrativa ni podrán sindicalizarse; no obstante lo cual, en el escogimiento de los candidatos para integrar dicho personal prevalece el sistema de selección por méritos, aptitudes e integridad moral.

## **CAPITULO V**

### **DISPOSICIONES VARIAS**

ARTICULO 23°.- Para los efectos del artículo 11 del Decreto 3130 de 1968, el Director de la Defensa Civil Colombiana presentará a la oficina de planeación del Ministerio de Defensa Nacional los proyectos de presupuesto y los planes de inversión de la Entidad por lo menos con quince días de anterioridad a la fecha en que la Junta Directiva deba iniciar su estudio.

ARTICULO 24°.- Derogado. Decreto Ley 2068 de 1984, artículo. 3°.

ARTICULO 25°.- Corresponde al Ministerio de Defensa Nacional ejercer la tutela gubernamental sobre la Defensa Civil Colombiana, al tenor de lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto número 1050 de 1968 y en el artículo 8° del Decreto número 3130 del mismo año.

ARTICULO 2°.- Decreto 2068 de 1984

La Defensa Civil Colombiana constituirá una provisión actuarial que dé adecuada cobertura a futuras erogaciones por concepto de pensiones de jubilación de sus servidores. La Junta Directiva determinará el porcentaje de esa provisión que debe mantenerse en situación de liquidez inmediata dentro de cada ejercicio presupuestal, para atender el pago oportuno de dicha prestación.

ARTICULO 26°.- Las autoridades de la República, las Fuerzas Armadas, las entidades descentralizadas y demás organismos públicos y privados están en la obligación de prestar a los funcionarios de la Defensa Civil Colombiana el apoyo y la colaboración que éstos soliciten en ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 27°.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y EJECUTESE

Dado en Bogotá, D.E., a 3 de diciembre de 1971

**Fdo. MISAEL PASTRANA BORRERO**

**Fdo. Mayor General HERNANDO CURREA CUBIDES,**  
**Ministro de Defensa Nacional.**

PUBLICADO DIARIO OFICIAL NUMERO 33511 DEL 5 DE FEBRERO DE 1972

## **ANEXO K**

**DECRETO NÚMERO 2046 DE 1972**

**(NOVIEMBRE 10)**

### **POR EL CUAL SE TOMAN UNAS MEDIDAS EN RELACIÓN CON EL CONSEJO DE SEGURIDAD**

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 120 de la Constitución Nacional,

**DECRETA:**

Artículo 1°. El Consejo de Seguridad, creado por el Artículo 15 del Decreto Extraordinario 3169 de 1968, estará integrado por:

- El Ministro de Gobierno, quien lo presidirá,
- El Ministro de Relaciones Exteriores,
- El Ministro de Justicia,
- El Ministro de Defensa Nacional, y
- El Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad.

La Secretaría del Consejo, que estará a cargo del Secretario General del Ministerio de Gobierno, elaborará para la reunión una agenda, previa consulta con cada uno de sus integrantes, la cual deberá ser puesta en conocimiento de ellos con una antelación no menor de 72 horas en las que se vaya a efectuar la reunión.

Las actas de las sesiones reposarán en la Secretaría General del Ministerio de Gobierno.

Artículo 2°. El Consejo de Seguridad se reunirá ordinariamente por lo menos una vez al mes, y extraordinariamente cuando lo convoque el Presidente de la República o el Ministro de Gobierno.

Artículo 3°. Las medidas que se requiera adoptar en desarrollo de los ordinales b) y e) del artículo 15 del decreto ordinario 3169 de 1968, se presentarán conjuntamente a consideración del Presidente de la República, por los ministros de Gobierno y Defensa Nacional.

Artículo 4°. El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 10 de noviembre de 1972.

**MISAEI PASTRANA BORRERO.**

Ministro de Gobierno,

**ROBERTO ARENAS BONILLA**

Ministro de Relaciones Exteriores,

**ALFREDO V ÁSQUEZ CARRIZOSA**

Ministro de Justicia,

**MIGUEL ESCOBAR MÉNDEZ**

Ministro de Defensa Nacional,

**GENERAL HERNANDO CURREA CUBIDES**

Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad

JORGEORDO~EZVALDERRAMA

## CRONOGRAMA PROYECTO

<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Actividad</div> <div>Mes</div> </div>					
	3	5	7	8	Observaciones
inicio y elaboración de proyecto					Investigador.
Revisión Bibliografía					Visitas a Juzgados, bibliotecas y centros de documentación especializados (Investigador).
Encuentro con asesor y presentación de informes					Encuentro con el asesor para analizar lo construido.
correcciones post-asesoría					Trabajar sobre las correcciones y comentarios parciales (Investigador).
Elaboración de fichas					Físicas con los datos más importantes sobre el desarrollo del tema en cuestión.
Entrevistas con expertos y operadores jurídicos					Encuentro con expertos en el tema y operadores jurídicos (Investigador).
correcciones					Trabajar sobre las correcciones finales.
Encuentro con el asesor para presentación de último informe para aceptación.					Complementar las correcciones finales del caso.
Entrega del proyecto revisado					Para aprobación